México ante el libre comercio con América del Norte

Gustavo Vega Cánovas, coordinador



El Colegio de México
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MÉXICO

MÉXICO ANTE EL LIBRE COMERCIO CON AMÉRICA DEL NORTE

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

COLECCIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

MÉXICO ANTE EL LIBRE COMERCIO CON AMÉRICA DEL NORTE

Gustavo Vega Cánovas
coordinador



EL COLEGIO DE MÉXICO



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MÉXICO

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



Los trabajos de los especialistas norteamericanos y canadienses fueron traducidos por Angelines Torre y Araceli Granados.

Portada de María Eugenia Vidales
Fotografía de Raúl Hernández Blas

Primera edición 1991
Primera reimpresión, 1991
Segunda reimpresión, 1992

ISBN 968-12-0474-3

Impreso en México / *Printed in Mexico*

PRESENTACIÓN

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

En este libro se ofrece una selección de los trabajos presentados en el Foro Internacional "México y sus Perspectivas de Negociación Comercial con el Exterior", que se celebró en la Ciudad de México los días 11 al 15 de junio de 1990 bajo el patrocinio de la Universidad Tecnológica de México (Unitec), y del cual me correspondió ser coordinador académico. En el foro participaron destacados investigadores, funcionarios y empresarios mexicanos, así como investigadores y representantes de organismos e instituciones académicas extranjeras. La selección que aquí se ofrece es de los trabajos que se prepararon para analizar las opciones de negociación comercial abiertas a nuestro país para mejorar y fortalecer su participación en los mercados internacionales y en particular para expandir el proceso de liberalización comercial y financiera con nuestros vecinos del norte, Estados Unidos y Canadá.[1]

La importancia de analizar nuestras opciones de negociación comercial y las posibilidades de complementación productiva con Estados Unidos y Canadá difícilmente puede exagerar-

[1] Aunque en el foro se analizaron las opciones de negociación comercial de nuestro país ante las principales regiones o foros de negociación en el mundo, a saber, el GATT, la CEE, la Cuenca del Pacífico y las regiones de Norteamérica y latinoamericana, serias limitaciones presupuestales en la Unitec y El Colegio de México nos forzaron a hacer esta selección, la cual obviamente no va en demérito de la gran calidad que tuvieron otros trabajos que analizaron las opciones de nuestro país ante las otras regiones. Afortunadamente, una colección de la mayoría de los trabajos presentados en el foro será publicada en idioma inglés por el Centro de Política Comercial y Derecho de la Universidad de Carleton en Ottawa, Canadá. Se espera que el libro sea publicado en el mes de septiembre de 1991.

se. Vistos conjuntamente México, Estados Unidos y Canadá, conforman una región rica en recursos naturales (especialmente en energéticos), capital y mano de obra. En la misma coexisten un sector agrícola muy productivo, una industria manufacturera sólida e industrias de servicios de punta. Para muchos analistas, la combinación del capital y la tecnología estadunidenses, los recursos naturales de Canadá y los recursos naturales y la mano de obra mexicanos podrían permitir la constitución de una zona de gran prosperidad económica.[2]

Aunque en el pasado las propuestas para avanzar en la liberalización y la complementación productiva entre los tres países no prosperaron en virtud de los temores en México y Canadá de perder soberanía política y cultural y de la creencia de que la asimetría en los niveles de desarrollo económico imposibilitaría un proceso equitativo de beneficios recíprocos, en la actualidad en México, Estados Unidos y Canadá se ha renovado el interés por incrementar la cooperación económica intrarregional como una estrategia de largo plazo para confrontar la variedad de problemas políticos, comerciales, financieros y migratorios que afectan a los tres países.

Cuatro factores específicos explican el renovado interés por profundizar la cooperación económica regional. Primero, el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Canadá y Estados Unidos se ha constituido en un modelo viable de cooperación económica regional, como lo demuestra el anuncio hecho por los gobiernos mexicano y estadunidense sobre el inicio de negociaciones formales para celebrar un Acuerdo de Libre Comercio, y la petición formal por parte de Canadá de participar activamente en las negociaciones entre los dos primeros.

Segundo, el alto grado de interacción económica existente ya entre las tres economías, el cual se ha acelerado en los últimos años de manera informal. Tanto Canadá como México conducen las dos terceras partes de su comercio de mercancías con Estados Unidos, al tiempo que las exportaciones estadunidenses a

[2] En conjunto, México, Estados Unidos y Canadá cubren un área de más de 21 millones de kilómetros cuadrados y poseen una población conjunta en 1987 de 351.6 millones de personas y un producto interno bruto (PIB) de más de cinco trillones de dólares. Por comparación, los 12 países miembros de la Comunidad Económica Europea cubren un área de 2.25 millones de kilómetros cuadrados y poseen una población de 323.8 millones de habitantes y un PIB de 4.15 trillones de dólares. Véase World Bank, *World Development Report*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

los dos primeros ascienden al 30% del volumen total de sus exportaciones, lo cual significa una proporción superior a la del comercio de Estados Unidos con la Comunidad Económica Europea en su conjunto. Canadá y México son el principal socio comercial y el tercero en importancia para Estados Unidos, respectivamente. Estados Unidos cuenta con importantes sumas de inversión extranjera directa (IED) en ambos países, las cuales ascendían, en 1988, a 61 200 y 5 500 millones de dólares en Canadá y México, respectivamente.[3] Canadá es uno de los más importantes poseedores de IED en Estados Unidos, al tiempo que el comercio entre aquel país y México ascendió en 1989 a la suma de 1 900 millones de dólares, cifra superior a todo el comercio de México con América Latina.

Tercero, la cooperación económica regional es atractiva como un mecanismo de defensa contra los procesos de consolidación de un mercado único entre los países que integran la Comunidad Económica Europea (CEE). Si la amenaza de una "fortaleza" europea se materializa a finales de 1992, una mayor y creciente liberalización comercial y financiera en la región de Norteamérica compensaría los efectos de desviación y discriminación comercial que se generarían en Europa.

Cuarto, la cooperación económica regional es atractiva para favorecer la creación de comercio entre los tres países y compensar el desequilibrio en cuenta corriente que aqueja tanto a México como a Canadá y a Estados Unidos.

Existen, por consiguiente, poderosas razones que hacen atractivo el incremento en la cooperación económica entre los tres países. Sin embargo, conviene reconocer que la búsqueda de una mayor complementación productiva y un incremento en la liberalización comercial y financiera entre México, Estados Unidos y Canadá plantea una serie de interrogantes que conviene analizar con todo cuidado. En particular, este libro intenta proporcionar elementos para responder a dos grandes interrogantes que se han planteado a través de todo el espectro de la sociedad mexicana.

El primero se refiere a las consecuencias que la mayor cooperación económica con Estados Unidos y Canadá puede producir sobre nuestra capacidad de diversificar nuestras relaciones económicas con otros países y regiones del mundo. ¿Producirá la ma-

[3] Las estadísticas sobre las inversiones extranjeras directas (IED) de Estados Unidos pueden consultarse en US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*, junio de 1989.

yor cooperación económica con Estados Unidos y Canadá una disminución en nuestra capacidad de penetrar otros mercados y apoyar procesos de cooperación económica con otras regiones, en especial con América Latina, la CEE o la Cuenca del Pacífico? ¿Qué políticas internas y de negociación internacional debemos adoptar para asegurar una creciente competitividad de nuestra economía y una mayor participación en los mercados internacionales?

El segundo gran interrogante se refiere a los mecanismos mediante los cuales podremos asegurar que un incremento en la liberalización financiera y comercial entre tres países de tan dispar nivel de desarrollo económico resultará equitativo para México. ¿Bajo qué condiciones y tiempos y con qué fórmulas institucionales conviene avanzar en la cooperación? ¿Debe expandirse la cooperación primero con Estados Unidos o conviene hacerlo conjuntamente con Estados Unidos y Canadá? ¿Qué ventajas y costos económicos, políticos y sociales tienen una y otra fórmulas? ¿Cuáles son los sectores de la economía mexicana con una mayor capacidad de adaptación y con mayores posibilidades de beneficiarse de un proceso formal de liberalización con Estados Unidos y Canadá y qué términos requieren? ¿Cómo podrían incluirse en el proceso de cooperación económica formal cuestiones de gran dificultad política, como por ejemplo la mano de obra?

Este libro reúne 23 trabajos que desde distintos ángulos y perspectivas responden a estos dos grandes interrogantes. Los primeros seis artículos que componen el libro intentan identificar concretamente cuáles son las políticas internas y de negociación internacional que debemos adoptar para incrementar nuestra competitividad económica y asegurar una eficiente integración de la economía nacional en la internacional.

La segunda mitad del libro, compuesta por 17 trabajos, ofrece respuestas concretas sobre los distintos mecanismos útiles para asegurar que un incremento en la cooperación económica entre México, Estados Unidos y Canadá resulte equitativo para nuestro país.

TENDENCIAS DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL: ¿MULTILATERALISMO *VS.* REGIONALISMO?

Los primeros tres capítulos, de Víctor Urquidi, Jagdish Bhagwati y Peter Morici, específicamente intentan demostrar que las

opciones comerciales de México en la región de Norteamérica y en otros foros de negociación y regiones del mundo estarán condicionadas por las limitantes que las tendencias actuales y futuras de la economía internacional impondrán a nuestra capacidad de inserción en el comercio internacional.

En particular, los tres autores identifican los factores económicos y políticos que han dado origen a la creciente regionalización del comercio internacional y lo que esto significa para los países que como México recientemente han decidido seguir estrategias de desarrollo orientadas hacia los mercados externos. Una de las preguntas centrales que guía a los tres trabajos es si el regionalismo comercial internacional, que se expresa bajo la forma de esquemas de integración comercial como los que están ocurriendo en Europa, entre Estados Unidos y Canadá, o en el Cono Sur entre Brasil, Argentina y Uruguay, resulta incompatible con el sistema multilateral de comercio corporificado en el GATT, y si por lo tanto se puede hablar de que la economía internacional se está fragmentando en bloques económico-comerciales y qué es lo que esto significa.

La respuesta que ofrecen los trabajos de Urquidi y Bhagwati a este interrogante es contundente. Es un error interpretar el regionalismo comercial como la única o principal opción de los países como México o que aquel resulte incompatible con el sistema multilateral de comercio corporificado en el GATT y por lo tanto con la diversificación de las relaciones comerciales de un país.

Urquidi, de hecho, en forma muy enfática critica a aquellos observadores y analistas que hablan de una fragmentación del sistema comercial internacional en bloques económicos y nos recuerda que la noción de bloque económico no es hoy la misma que se tenía cuando el término se originó en los años treinta, cuando los "bloques" tuvieron significado marcadamente restrictivo del comercio y los pagos. No puede afirmarse que la CEE, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), el Consejo Nórdico o el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos constituyan bloques en este sentido, ya que no son excluyentes del comercio con otras áreas, aunque sí manejan sutilmente barreras no arancelarias. Lo mismo puede decirse de Japón o de los países prósperos del sudeste de Asia.

Sin embargo, una de las principales tendencias de la economía internacional que sí debe preocuparnos, según Urquidi, es la pérdida de dinamismo del comercio internacional desde 1982,

debido al debilitamiento de los precios de muchos productos básicos, entre ellos el petróleo, a las medidas proteccionistas de algunos países industrializados y a los impactos recesivos del endeudamiento externo de América Latina, África y algunos países de Asia. Lo peor es que en la medida en que se mantengan las políticas de pagar íntegros los intereses sobre las deudas externas es de preverse que el crecimiento del comercio mundial continuará siendo moderado, lo cual implica que las opciones para un país como México no son muchas.

Ante esta realidad, Urquidi recomienda que México acentúe su esfuerzo industrial (y agropecuario y minerometalúrgico) para mantener e incrementar su participación en los mercados tradicionales, a los que siempre ha exportado. El problema esencial es el adoptar y cumplir una estrategia permanente de exportación de manufacturas que le permita penetrar nuevos "nichos" del consumo de bienes terminados o intermedios. Sobre esta base, México puede comerciar con cualquier región o país vía los acuerdos del GATT o mediante negociaciones bilaterales. No debe temer "efectos negativos" de los llamados bloques, que a su vez no son restrictivos. Lo anterior es válido también para incrementar sus exportaciones a América Latina, con o sin esquemas de integración. Si puede competir en los mercados de los países industrializados, con mayor razón podrá hacerlo en los mercados latinoamericanos. Es falso pensar que primero habría que reformular los esquemas formales de integración, pues esto tomará muchos años.

Bhagwati, igualmente, rechaza la noción de una fragmentación del sistema comercial internacional en bloques o regiones excluyentes o discriminatorias, aunque reconoce que en la economía, como en las otras ciencias sociales, la "esperanza puede autosatisfacerse". Si la gente cree que el regionalismo, entendido como bloques comerciales excluyentes discriminatorios, es el camino que el mundo está escogiendo, entonces aquél podría hacerse realidad. Éste, sin embargo, no es el camino que le conviene tomar a México ni a ningún país ni la vía que han escogido los exitosos países de Asia como Japón o los países miembros de la ASEAN, que defienden una apertura indiscriminada de los mercados internacionales en el GATT, a través de la Ronda Uruguay.

Bhagwati destaca las virtudes de las negociaciones comerciales internacionales con base en la cláusula de la nación más favorecida (NFM por sus siglas en inglés), principio del toral

GATT, y las contrasta con los problemas que plantean los principios de armonización de políticas o de comercio administrado sobre los que se sustentan los defensores del regionalismo. Por otra parte, los acuerdos de libre comercio no resultan incompatibles con el GATT en la medida en que se cumpla con las disposiciones del artículo XXIV del Acuerdo General, que exige que la liberalización se haga cubriendo sustancialmente el volumen global del comercio entre las partes. Sólo así puede asegurarse que el acuerdo no resulte discriminatorio y se propicie la creación y no la desviación del comercio.

El gobierno mexicano, según Bhagwati, en los últimos años ha dado muestras de que entiende la importancia de apoyar la liberalización comercial internacional, pues ha venido jugando un papel muy destacado en las negociaciones multilaterales del GATT para asegurar el buen éxito de la Ronda Uruguay. Estas acciones claramente demuestran que la búsqueda de un acuerdo de libre comercio no se contempla como una alternativa al GATT sino como un complemento para apoyar el esfuerzo de liberalización regional.

Peter Morici, en su trabajo, también reconoce las virtudes del multilateralismo y acepta las ventajas de las negociaciones comerciales con base en el principio de la NFM. Sin embargo, a diferencia de Urquidi y Bhagwati, también destaca la existencia de una variedad de factores económicos y políticos que están dando un poderoso impulso al regionalismo comercial.[4] Entre ellos menciona precisamente la creciente complejidad del proceso de negociación dentro del GATT. La agenda de las negociaciones multilaterales actualmente involucra básicamente la reducción de barreras no arancelarias, lo que supone un proceso difícil de armonización de políticas nacionales.

En la actualidad el GATT incluye a 97 naciones, las cuales cuentan con sistemas económicos, tradiciones políticas y niveles de desarrollo tan dispares, que en gran número de ocasiones resulta muy difícil alcanzar resultados en las negociaciones multi-

[4] Morici nunca aclara lo que entiende por regionalismo, aunque del contexto de su trabajo puede percibirse que lo considera como un arreglo comercial de un conjunto de países que pertenecen a una misma unidad geográfica o región. Es esta proximidad geográfica, junto con otros factores culturales, económicos y políticos, lo que hace atractivo el comercio intrarregional. En ningún momento Morici sugiere que el regionalismo es deliberadamente excluyente y discriminatorio de otros países o regiones, pero sí que tiene atractivos en comparación con el multilateralismo del GATT.

laterales que respondan a los intereses principales de las naciones participantes. Más bien, la regla en las negociaciones multilaterales es la búsqueda de un mínimo común denominador, que frecuentemente es insatisfactorio. Desde esta perspectiva las negociaciones comerciales regionales responden a problemáticas *sui generis* y los resultados se alcanzan de manera expedita, lo cual las ha hecho crecientemente atractivas.

Otro importante factor que propicia el regionalismo es el tremendo aumento en los costos de investigación y desarrollo para generar los productos de las industrias de tecnología avanzada, que no pueden ser sufragados por las empresas privadas a menos que cuenten con porciones importantes de un mercado regional o continental en el cual se dispersen y recuperen los costos.[5]

Por otra parte, en el caso particular de América del Norte, Morici considera que México se ha convertido en socio deseable para Estados Unidos en virtud de las ventajas que en términos de costos laborales y crecimiento de mercado obtendrá la CEE al absorber los mercados de la Europa oriental. Morici, en otras palabras, encuentra un paralelismo entre la preocupación de la CEE de incorporar a los países de Europa oriental a la economía de mercado y el deseo de Estados Unidos de promover el crecimiento y la estabilidad de México. Según Morici, en los próximos años la tendencia al regionalismo en América será alentada por lo que ocurra en Europa.

Respecto a las modalidades que tendrá el proceso de regionalización en América del Norte, Morici considera difícil que México pueda participar en los mismos términos en que ya han avanzado Canadá y Estados Unidos en su acuerdo formal de libre comercio. Sin embargo, un acuerdo de México con Estados Unidos, aunque de menor extensión y profundidad que el existente entre Canadá y Estados Unidos, podría ayudar a consolidar las reformas económicas implantadas por México en los últimos años, asegurando una mayor competitividad de la economía mexicana y consecuentemente su mayor participación en el sistema internacional de comercio.

A largo plazo la economía mexicana podría jugar el papel que ha jugado la economía italiana en Europa y dinamizar a la economía de la región de Norteamérica. A corto plazo, sin em-

[5] Según Morici, es precisamente este factor el que está motivando el proceso de consolidación del mercado europeo.

bargo, el acuerdo en el que participe México tendrá probablemente impactos negativos, de discriminación en contra de las exportaciones de los países de industrialización reciente (PIRs) en Estados Unidos. Estos ajustes a corto plazo son sintomáticos de los peligros que encierra el regionalismo, por lo que a Morici no le deja de preocupar la proliferación de acuerdos bilaterales.

MÉXICO: POLÍTICAS INTERNAS DE DESARROLLO Y PRIORIDADES EN LAS NEGOCIACIONES DE COMERCIO INTERNACIONAL

Los siguientes tres trabajos que se incluyen en este libro analizan la evolución reciente que ha tenido la estrategia de desarrollo económico de nuestro país (en especial la política comercial) y cómo ésta puede contribuir a mejorar nuestra competitividad y participación en los mercados internacionales.

En su artículo, Jeffrey Schott hace un balance de la política de desarrollo seguida en los últimos cinco años y destaca los logros de la estrategia de racionalización y liberalización comercial para fomentar el positivo desempeño de nuestras exportaciones no petroleras. Señala también que aunque el todavía pesado servicio de la deuda y el crecimiento enorme de las importaciones en los últimos dos años hubieran podido dictar una mayor cautela para avanzar en la liberalización comercial, el gobierno mexicano ha decidido profundizar la apertura comercial pues la ha visto como uno de los principales mecanismos para mejorar la competitividad de la economía mexicana y apoyar la recuperación del crecimiento económico.

¿Cómo asegurar una mayor y más segura presencia en los mercados internacionales? ¿Cuáles son las fórmulas idóneas y los foros de negociación en los que México debe concentrar sus esfuerzos?

Para Schott, por razones obvias el foro más importante de negociación comercial es el bilateral con Estados Unidos. En los últimos años el mercado estadunidense ha sido el principal receptor de las exportaciones mexicanas y continuará siéndolo en el futuro próximo. Aunque hasta ahora el proteccionismo no ha sido un obstáculo para las exportaciones de manufacturas mexicanas, el crecimiento de éstas puede generar presiones para imponer medidas proteccionistas que las afecten, lo cual hace importante para México negociar un acuerdo que asegure su acceso al mercado estadunidense.

El objetivo principal de México en un acuerdo de libre comercio (ALC) con Estados Unidos es reforzar sus políticas económicas y promover el crecimiento del ingreso y el empleo en el país. Un ALC puede permitir el logro de este objetivo al asegurar un mayor y más seguro acceso al mercado más grande del mundo, crear un mejor clima para la inversión extranjera y el regreso de capitales nacionales y al permitir nuevos préstamos para financiar el desarrollo económico. Un ALC contribuiría también a eliminar las barreras no arancelarias que siempre han sido las más problemáticas. También podría expandirse el comercio agrícola bilateral.

Obviamente habrá áreas problemáticas como los servicios laborales y el sector energético. Respecto a los primeros, Schott piensa que quizá pueda incluirse en el acuerdo una fórmula similar a la del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, mediante la cual se cubre el comercio de servicios de trabajadores de cuello blanco. En cuanto al sector energético, Schott considera difícil que la industria petrolera mexicana pueda desarrollarse sin nuevas inversiones de capital fresco y recomienda una participación minoritaria de la inversión extranjera en la exploración y desarrollo de nuevos campos petroleros o en la refinación.

En cuanto a la posibilidad de trilateralizar las negociaciones para incluir a Canadá, Schott se muestra francamente escéptico.

Este autor también se refiere a otras opciones de negociación comercial abiertas a México. Menciona a la Cuenca del Pacífico, la cual le ofrece a México oportunidades de diversificar sus exportaciones y promover nuevas inversiones por parte de los países del este asiático. Recomienda como canales de promoción de estos objetivos al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (CCEP) y al Asia Pacific Economic Cooperation (APEC). Plantea la opción de arreglos comerciales regionales con los países de la Cuenca si la Ronda Uruguay falla. La opción de la Cuenca del Pacífico, sin embargo, debe considerarse en tercer orden de importancia luego de las negociaciones bilaterales y las multilaterales.

En otras palabras, las negociaciones ante el GATT deben tener para México el segundo orden en importancia. Según Schott cabría preguntarse si las negociaciones multilaterales son realmente relevantes para México o si resultan redundantes en relación con las bilaterales. Como los otros autores analizados antes, Schott enfatiza la importancia para México de participar en

el GATT pues en él puede aliarse con otros países y usar las reglas del Acuerdo para disciplinar las políticas de Estados Unidos. Esto es difícil que lo logre mediante negociaciones bilaterales.

Schott señala tres acciones específicas que México debería seguir para afianzar sus reformas domésticas y obtener concesiones recíprocas de sus socios comerciales en el GATT. México debe: *a*) consolidar sus rebajas arancelarias a los niveles actuales en el marco multilateral, y obtener a cambio un cabal reconocimiento por las reformas implantadas desde el inicio de la Ronda Uruguay; *b*) aumentar la eficiencia de su sector público, adhiriéndose al Código de Compras Gubernamentales del GATT, y *c*) adherirse a los acuerdos que resulten de las negociaciones en la Ronda Uruguay en materia de servicios, inversiones y propiedad intelectual.

Schott concluye que México debe tener un gran interés por asegurar el éxito de la Ronda Uruguay y sugiere incluso que las negociaciones bilaterales se pospongan hasta el final de ésta. Mientras tanto hay mucho trabajo de preparación para poder alcanzar un acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá; sugiere la formación de un grupo de estudio similar a la Comisión McDonald en Canadá, que preparó un reporte sobre las opciones comerciales de Canadá en 1985. Con un estudio similar y los resultados de la Ronda Uruguay, los tres países podrán empezar a expandir el comercio y la inversión en Norteamérica.

Gerardo Bueno, por su parte, en su artículo hace un análisis detallado de los cambios que ha sufrido la estrategia de desarrollo del país, mismos que la han hecho transitar de una que privilegió la sustitución de importaciones a otra que enfatiza el crecimiento con base en la promoción de las exportaciones. También destaca los importantes logros que ésta ha tenido y las principales opciones de negociación comercial internacional abiertas a nuestro país en la coyuntura por la que transita actualmente.

La crisis de 1982, las nuevas condiciones de los mercados petrolero y financiero internacionales y la necesidad de generar divisas y por consiguiente de mejorar el acceso a los mercados internacionales, han llevado al gobierno mexicano a imponer cambios profundos en las políticas cambiaria, de racionalización de la protección y de liberalización comercial.

En cuanto a la primera, el gobierno mexicano a partir de la crisis de la deuda externa tendió a mantener una subvaluación del peso, lo que le permitió proporcionar estímulos a las expor-

taciones de productos no petroleros y reducir las importaciones de bienes y servicios. Como resultado, entre 1982 y 1987 las exportaciones no petroleras, especialmente las de manufacturas, crecieron rápidamente.

Aunque con la puesta en práctica del Pacto de Solidaridad, que depende de la estabilidad monetaria, en buena medida se ha pasado de un tipo de cambio flexible a uno relativamente más estable, este cambio no implica que se haya retornado a la falacia de considerar la estabilidad monetaria como fin y no como medio.

Por lo que toca a las políticas de racionalización de la protección y liberalización comercial, a partir de 1982 se han realizado grandes esfuerzos para reducir la significación de los permisos de importación como instrumento de protección, a tal grado que en la actualidad éstos sólo son importantes en el caso de los productos agrícolas y agroindustriales básicos, y en el de vehículos de transporte y sus refacciones. A esto se ha sumado la eliminación del sistema de precios oficiales para las importaciones y exportaciones entre 1985 y 1988, la sustitución de las restricciones cuantitativas por aranceles y la consecuente reducción de los niveles de protección de una media arancelaria de 23.5% en junio de 1985 a algo menos del 10% en 1989. También se ha reducido el número de los capítulos arancelarios, con lo que se contribuyó a disminuir la dispersión en los niveles de protección sectorial.

Según Bueno, entre las razones más importantes que se dieron para la toma de estas acciones se encontraron la necesidad de tener una mayor transparencia en los niveles de protección, a fin de facilitar el ingreso al GATT y la simplificación administrativa y para terminar con una fuente de corrupción y privilegios. También debe reconocerse que algunas de estas medidas resultaron de acuerdos con el Banco Mundial y de negociaciones bilaterales.

Bueno destaca la importancia de seguir por el camino de la apertura económica y responde a las críticas que se han esgrimido en contra de la apertura comercial, su amplitud y la velocidad con que se ha llevado a cabo. Señala que la nueva estrategia requerirá de nuestro país una participación creciente en negociaciones comerciales internacionales, y que su posición negociadora es sólida y firme. Responde igualmente a las críticas de que México no está preparado para negociar por la debilidad de la economía mexicana frente a la de los países desarrollados y la asimetría en los niveles de desarrollo, y a la de que México no

podrá mantener la apertura de su economía frente a los ominosos signos del exterior.

En la última sección de su trabajo Gerardo Bueno sugiere las prioridades que deben establecerse en las negociaciones comerciales en las que México tendrá que involucrarse. La primera prioridad deben ser las negociaciones comerciales con Estados Unidos. Manifiesta su acuerdo con las conclusiones del Foro de Consulta que organizó el Senado en cuanto a la conveniencia de firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Señala como segunda prioridad las negociaciones en el GATT y la necesidad de intensificar esfuerzos para asegurar el éxito de la Ronda Uruguay. La tercera prioridad debe ser Canadá, no sólo porque nuestro comercio con ese país ha ido en aumento superando nuestro volumen total de comercio con América Latina en 1989, sino por su posición como el otro socio en un acuerdo bilateral con Estados Unidos.

Benito Bucay en su trabajo también se refiere a la extensión y los logros obtenidos por la apertura de la economía mexicana, pero se concentra en señalar la importancia que reviste que en el nuevo ambiente de competitividad y apertura se proteja en forma clara y decisiva la propiedad industrial e intelectual.[6]

Según Bucay, en el mundo se vive una profunda transformación en el quehacer tanto industrial como comercial, que ha provocado que —como han señalado autores como Michael Porter y Lester y Thurow— "la competitividad de una nación dependa de la capacidad de su industria para innovar y mejorar" y de su "capacidad de desarrollar, asimilar y transferir conocimiento e información". Es decir, en las sociedades altamente competitivas de la actualidad la tecnología tiene el papel central.

Uno de los más importantes impactos de la apertura económica es que estimula la investigación nacional. En México empieza a manifestarse alguna evidencia empírica de este impacto: el número de contratos industria-universidades con propósitos de investigación que se han firmado en los años 1988-1989, supera en más del doble en número y magnitud a los firmados en todos los años precedentes.

[6] Bucay señala que en muchas áreas de desempeño de la economía la apertura es tan completa o aun mayor que la que prevalece en diversos países de la CEE, en Canadá o en otros de similar estado de desarrollo, y que no obstante esto es claro que al cabo de los últimos dos años ninguna de las predicciones negativas se ha confirmado, y que la industria nacional ha logrado alcanzar niveles de mayor eficiencia que le han permitido mantener un alto ritmo de exportaciones.

Además de lo anterior, en virtud de las condiciones generales que han prevalecido en México durante la última década, el costo de tiempo de investigador (el componente más caro del proceso) es, por ahora, considerablemente menor que en muchos otros países. Esto hace muy atractiva a las empresas del extranjero la contratación de servicios de investigación en México, fenómeno que se está dando en forma creciente.

Sin embargo, estas tendencias, que conducen a un incremento notable en la actividad de investigación y desarrollo entre nuestros industriales, no se darán en todo su potencial en un medio jurídico que no dé confianza, no sólo al extranjero sino particularmente al empresario nacional que empieza a percibir la importancia del conocimiento y la información como el más valioso activo que puede poner en juego ante la abierta competencia. Bucay, por consiguiente, recomienda proteger la propiedad industrial e intelectual en forma clara y concisa.

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: LAS OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DEL LIBRE COMERCIO

La siguiente sección del libro, compuesta por siete artículos, analiza los factores que han llevado a México y Estados Unidos a avanzar en el proceso de liberalización económica bilateral y en particular a buscar un acuerdo de libre comercio (ALC); también considera cuál será el posible impacto de las perspectivas de crecimiento y de ajuste externo de Estados Unidos sobre las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre los dos países, la relación entre las estrategias de negocios y los estándares sociales en un mercado norteamericano integrado, cuáles son los riesgos que corre un país en desarrollo como México en la negociación de un acuerdo de libre comercio con una gran potencia como Estados Unidos, y finalmente cuáles serán los posibles tiempos, la agenda y las modalidades de un ALC entre México y Estados Unidos.

Orígenes, motivaciones y objetivos de México y Estados Unidos en un Acuerdo de Libre Comercio bilateral

En el primer trabajo Sidney Weintraub identifica los factores que explican que la propuesta de un acuerdo de libre comercio

se haya convertido en una realidad concreta y no meramente en una discusión puramente académica; qué es lo que está en juego tanto para Estados Unidos como para México en ese arreglo, y por último los impactos del ALC sobre el comercio mundial.

Entre los primeros, Weintraub destaca los cambios que han tenido lugar en la política de desarrollo de México, que facilitan ya avanzar hacia el libre comercio, y el hecho de que México se ha vuelto un exportador neto de manufacturas, lo que le impele a asegurarse de tener un acceso estable a los mercados internacionales y en especial al de Estados Unidos, su principal mercado, en el cual existen crecientes presiones proteccionistas. A estas presiones se añaden los impactos de desviación de comercio que el ALC entre Canadá y Estados Unidos está generando sobre los productos mexicanos, lo que hace que México deba protegerse.

En cuanto a las motivaciones de los dos países, Weintraub señala que lo que están buscando es básicamente un aumento en la productividad. Estados Unidos y México son economías complementarias en cuanto a que la producción intensiva en mano de obra es más barata en México y la intensiva en capital lo es en Estados Unidos. Un ALC permitirá que la inversión extranjera directa (IED) se desplace a la localización considerada más eficiente para vender en el mercado combinado.

México, por supuesto, no querrá competir siempre con base en la mano de obra barata, sino en cuanto a un aumento en la productividad, pues sólo esto permitirá elevar los salarios y sueldos de manera no inflacionaria. Lo que Estados Unidos buscará es la combinación de factores de producción menos costosa mediante la producción en la localización óptima.

El hecho de que la mayor parte del volumen de comercio de manufacturas entre México y Estados Unidos tiene lugar entre empresas afiliadas y que la mayoría de las exportaciones mexicanas de esas empresas sean productos intermedios, demuestra que ya se está dando una combinación de factores de los dos países para fabricar el producto menos costoso en beneficio de ambas economías. El comercio, por tanto, es un producto de la inversión en relaciones de coproducción, y esto no tiene que limitarse a las maquiladoras sino que podría generalizarse a la relación comercial México-Estados Unidos.

Weintraub opina que un ALC incrementaría el PIB de México, y al contrario de lo que sostienen muchos críticos del acuerdo, piensa que éste no aumentaría nuestra dependencia del mer-

cado estadunidense. Por el contrario, el ALC daría posibilidades al esfuerzo diversificador al propiciar un incremento en la competitividad de la economía mexicana. En cuanto a los posibles efectos políticos y culturales del ALC, Weintraub señala que no tendría por qué tener un impacto negativo sobre la apertura democrática ni amenazaría la manera de ser mexicana. También descarta que el acuerdo implique una pérdida de soberanía para México. Por el contrario, como el socio débil, México puede beneficiarse de las restricciones que tendría Estados Unidos sobre su libertad de acción económica.

En virtud de que el impacto del ALC sobre el bienestar económico norteamericano sería mínimo en el corto plazo, el interés de Estados Unidos está basado en su potencial para promover una mayor prosperidad en México, lo cual lo convertiría en un importante mercado para las exportaciones de aquel país. El menor interés de Estados Unidos en el corto plazo provocó que la iniciativa de empezar las negociaciones tuviera que venir de México. También habrá que esperar reacciones negativas al ALC por parte de los trabajadores estadunidenses que se sientan desplazados de sus empleos al trasladarse la IED norteamericana a México. Esto implicará que habrá que buscar mecanismos de ajuste para los trabajadores que resulten directamente afectados a corto plazo.

Weintraub critica a los que insisten en que en un acuerdo de libre comercio se debe tratar el tema del libre movimiento de la mano de obra a través de las fronteras, pues considera que éste es un tema muy delicado para Estados Unidos, y que los que insisten en incluir el tema en el acuerdo o desconocen las actitudes e intereses norteamericanos o son deliberadamente destructivos.

En cuanto al impacto de un ALC sobre el régimen de comercio multilateral, considera que los acuerdos de libre comercio a nivel regional no tienen por qué cerrar a los países signatarios a las importaciones de otros países o regiones, sino que pueden ser la base para reducir cada vez más las barreras arancelarias y no arancelarias.

Finalmente, menciona el interés de Canadá en un ALC entre México y Estados Unidos y reconoce que la tendencia futura será hacia la formación de un acuerdo de libre comercio entre los tres países de Norteamérica.

Gustavo Vega, por su parte, discute los factores que han propiciado la búsqueda de una mayor cooperación económica entre México y Estados Unidos; la evolución y avatares de las

negociaciones diplomáticas en materia comercial, y las ventajas de un ALC para avanzar en la liberalización económica y financiera entre ambos países en comparación con otros esquemas de cooperación comercial como las uniones aduaneras o los mercados comunes.

Vega inicia su tratamiento mostrando los profundos cambios que ha sufrido el comercio entre México y Estados Unidos desde la década de los años setenta, tanto en su magnitud como en su composición. México en este periodo no sólo ha llegado a ser el tercer socio comercial en importancia de Estados Unidos, sino que se ha convertido en un importante exportador neto de manufacturas. Estos logros, sin embargo, han requerido que México no sólo imponga cambios dramáticos en su régimen comercial, sino que adopte una política activa y pragmática de negociación comercial con Estados Unidos.

El autor analiza las principales negociaciones comerciales que han conducido a entendimientos o acuerdos entre ambos países desde la crisis de la deuda externa, destacando los principales factores que las generaron y que explican su curso y resolución final. Entre ellas analiza las negociaciones que dieron como resultado el Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios firmado en abril de 1985, el Acuerdo de Restricción Voluntaria sobre Productos Siderúrgicos, suscrito en el mismo mes y año, la negociación mexicana de ingreso al GATT, y el acuerdo "marco" sobre comercio e inversión de 1987, entre otros.

En su análisis, el autor destaca las crecientes presiones proteccionistas que prevalecen en Estados Unidos, y cómo éstas fueron el motivo principal de algunas de las disputas comerciales que se dieron en este periodo. Igualmente importante fue la ausencia de un marco normativo que regulara las relaciones comerciales bilaterales con base en reglas claras y procedimientos de resolución de disputas, ya que México no ingresó al GATT hasta 1986.

Con los acuerdos y entendimientos comerciales firmados en los últimos años se han tenido importantes avances en la promoción del comercio bilateral, pero aún son posibles mayores logros en numerosas áreas y sectores, sobre todo en la actual situación de desequilibrio en la cuenta corriente que están experimentando ambas naciones.

Es en este contexto que surge la iniciativa mexicana de un ALC. Según Vega, un ALC, a diferencia de otros mecanismos de

cooperación comercial como son las uniones aduaneras o los mercados comunes, nos permitiría mantener una autonomía en el manejo de la política económica general y en la comercial respecto de terceras naciones. A su vez, los beneficios económicos del acuerdo serían superiores a los costos que indudablemente tendría. Habrá que asegurarse, sin embargo, que en el ALC se reconozca la disparidad en el nivel de desarrollo económico entre ambas partes.

En el siguiente trabajo de esta sección, Humberto Jasso también discute si a México le conviene formar parte de un área de libre comercio o de un mercado común con los países de América del Norte. Para Jasso no existe duda de que nuestro país debe formar parte de lo que el autor denomina el bloque geoeconómico de América del Norte, pues de otra manera corremos el peligro de quedarnos marginados del comercio internacional. Sin embargo, formar un mercado común que requiriera que los países integrantes unifiquen sus políticas fiscales y monetarias sería un paso muy aventurado dada la diferencia en los grados de desarrollo de México y los otros países. Jasso sugiere, empero, que la libre circulación de los bienes, personas, capitales y servicios debería ser el objetivo a lograr en la negociación.

Perspectivas de crecimiento y de ajuste externo de Estados Unidos y su probable impacto sobre la negociación de un ALC con México

Otra cuestión, sin embargo, más relacionada con las condiciones económicas propicias para celebrar un ALC entre ambos países y que en los últimos meses ha causado gran expectación en México es la relativa al impacto que pueden llegar a tener sobre las negociaciones del acuerdo bilateral las perspectivas poco halagüeñas de crecimiento y de ajuste externo de Estados Unidos.

Esta cuestión es respondida en el trabajo de William Cline, quien apoyado en una serie de datos estadísticos y con base en diversos modelos de prospección señala que la economía estadunidense está entrando en un proceso de estagflación tras un periodo de crecimiento continuo de ocho años. En los próximos meses, los mayores peligros que confronta Estados Unidos son la inflación y el estancamiento, fenómenos que probablemente generen mayores presiones internas en favor del proteccionismo.

El enorme déficit fiscal impide que el gobierno norteameri-

cano pueda utilizar la política fiscal para combatir la recesión, mientras que la debacle de las instituciones de inversión y ahorro (*Savings and Loans*) provocará grandes dificultades para la obtención de créditos. El panorama financiero internacional tampoco es alentador, pues todo parece indicar que se avecina una elevación de las tasas de interés, y en virtud de la sobrevaluación del dólar que se ha generado en los últimos meses también es posible vislumbrar un incremento en el déficit comercial de Estados Unidos.

Este panorama, por consiguiente, parece poco favorable a las negociaciones de un ALC. Sin embargo, Cline reconoce que influyentes políticos estadunidenses apoyan la creación de un área de libre comercio con México, lo que la favorece pese a la oposición por parte del sector laboral organizado, en particular de la central obrera AFL-CIO. Con todo, la negociación resultará muy complicada dadas las tendencias macroeconómicas señaladas antes de crecimiento mediocre de la economía norteamericana con altas probabilidades de una recesión.

En lo que se refiere a México, Cline señala que los industriales mexicanos ya se dieron cuenta de la necesidad de incrementar la competitividad, y cualquier paso hacia una mayor liberalización económica va a tener un impacto de ajuste casi insignificante en comparación con lo que ya se ha logrado.

La pregunta que surge es si ésta es también la actitud de los empresarios estadunidenses y cuáles serán sus estrategias de negocios en un mercado mexicano-estadunidense integrado. Esta pregunta resulta muy relevante pues indudablemente existirá una estrecha relación entre las estrategias de negocios empresariales y los estándares sociales en un mercado regional integrado, particularmente en México.

La relación entre las estrategias empresariales y los estándares sociales en un área de libre comercio mexicano-estadunidense

En su trabajo, escrito específicamente para analizar esta relación, Michael Piore empieza por señalar la paradoja que de entrada subyace a la política social de un posible mercado mexicano-estadunidense integrado. Esta paradoja consiste en que aun cuando México, a diferencia de Estados Unidos, propone la necesidad de una política estatal favorecedora del bienestar de sus ciudadanos, su participación exitosa en un mercado nor-

teamericano parece estar basada en tener estándares sociales inferiores a los de su vecino. ¿Permitirá acaso un ALC superar esta paradoja y permitir equilibrar los estándares sociales? ¿De qué dependerá la realización de este objetivo?

Piore propone que el mejoramiento de los estándares sociales en la región de Norteamérica, y especialmente en México, dependerá de la estrategia de negocios que adopten los empresarios de ambos países. El autor propone tres posibles estrategias: la primera, que él denomina tradicional, es la de la producción en masa con base en las economías de escala. Este sistema de producción requiere de una maquinaria especializada y de un sector obrero con un bajo nivel de calificación. Esta estrategia predominó hasta muy recientemente en Estados Unidos. Su éxito dependió de que en una economía relativamente cerrada y con un amplio y muy dinámico mercado interno se facilitó una política de beneficios sociales muy generosa. Sin embargo, ante la creciente internacionalización de la economía de Estados Unidos, la estrategia se ha visto desafiada por la competencia de países productores con bajos salarios.

La segunda estrategia posible es la que mantiene el patrón general de la producción en masa pero se introduce una mayor flexibilidad en la variedad de productos, una maquinaria con propósitos múltiples y una especialización obrera en diversas ocupaciones y cambios a nivel organizacional. Esta estrategia la han seguido recientemente algunos países europeos.

La tercera alternativa es una estrategia que impone un sistema de producción abierto y flexible en el que los productos se hacen en respuesta directa a los cambios en la demanda. El cambio también afecta al tipo de entrenamiento laboral, a tal grado que la distinción obrero-patronal comienza a disolverse. Esta estrategia ha sido implantada con mucho éxito en Japón y empieza a ganar terreno en los países de industrialización reciente de Asia.

Según Piore, es importante que México implante la segunda o la tercera estrategias a fin de hacer una realidad la elevación de los estándares sociales. De seguir la primera estrategia de producción en masa con base en salarios y estándares sociales bajos, en Estados Unidos se producirá una reacción social en oposición al libre comercio con México.

En México es viable una estrategia de producción similar a la que Japón ha exportado a los países en desarrollo de Asia, los que al igual que México tienen una ventaja en adoptar una producción en masa flexible, pues no involucra cambios en prácti-

cas organizativas ya establecidas. Por otra parte, la ventaja que tradicionalmente había tenido la producción en masa sobre la diferenciada se ha disminuido gracias a los avances de la tecnología.

El autor concluye que existe una ventaja real en seguir una política de salario bajo, la cual vaya siendo moderada por un marco de restricciones legales y de beneficio social cada vez más exigentes las cuales estarían encauzadas a que México pudiera evolucionar de productor en masa flexible a productor diferencial, con sus consecuentes mejoras económicas y sociales.

Los retos y desafíos para México de celebrar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos: la experiencia de la cooperación económica entre socios desiguales

Como ya se mencionó al principio de esta introducción, uno de los factores principales que explican que en el pasado no se hubiera planteado seriamente la posibilidad de avanzar en la cooperación económica entre nuestro país y Estados Unidos, fue el temor en México de que el nivel tan dispar de desarrollo económico entre ambas economías no permitiría un beneficio equilibrado en el proceso de cooperación. Se creía que la economía más desarrollada, a saber, la de Estados Unidos, obtendría mayores beneficios en un arreglo formal de liberalización económica, mientras que los riesgos de sufrir impactos muy negativos en la planta productiva nacional serían muy altos.

¿Siguen existiendo estos riesgos en la actualidad? ¿En qué medida se puede esperar que la cooperación económica mediante acuerdos de libre comercio puede producir beneficios económicos equilibrados entre países avanzados y países en proceso de desarrollo?

La respuesta a estas preguntas constituye la parte medular del trabajo del prestigiado economista canadiense Gerald Helleiner. A fin de fundamentar su análisis, Helleiner aprovecha la experiencia del proceso de integración europeo y principalmente de la negociación del ALC entre Canadá y Estados Unidos.

Empieza su tratamiento destacando los factores que han llevado a México a proponer un ALC a Estados Unidos. Señala que sin duda la propuesta es un producto de la transformación radical que ha sufrido el régimen comercial de México en los últimos cinco años. La drástica liberalización comercial impuesta

en estos años ha llevado a México a convertirse en un importante exportador de manufacturas, pero también a importar productos como nunca antes, de tal modo que en los últimos dos años el país sufrió un déficit en su balanza comercial.

El déficit de la balanza comercial junto con el todavía pesado servicio de la deuda externa exigirían una mayor prudencia por parte de las autoridades mexicanas para seguir privándose de los instrumentos de política comercial. Sin embargo, México percibe el ALC como un mecanismo para atraer inversión extranjera e impulsar la economía así como para incrementar su participación en el mercado estadunidense. En este objetivo se separa de Canadá, que vio el ALC como un medio para aumentar la competitividad y eficiencia de su industria.

¿Qué es posible esperar de un ALC en el que participan países desarrollados y en desarrollo? A fin de responder lo anterior, Helleiner recupera la experiencia de la integración de los países meridionales europeos a la CEE como un caso ilustrativo de un proceso de integración de países en distintos niveles de desarrollo económico. Helleiner reconoce que no hay manera de determinar si la integración de los países de menor desarrollo en la CEE va a lograr modernizar o acabará por deprimir sus economías, pero nos recuerda el hecho de que en este caso se trata de un arreglo de integración plurilateral y no bilateral, como sería un ALC entre México y Estados Unidos.

Helleiner también se refiere a la visión de la teoría neoclásica en economía sobre los efectos de la integración comercial entre un país pequeño, en desarrollo, y uno más grande, desarrollado. Según esta teoría, cuando un país pequeño se integra comercialmente a uno más grande, es el primero el que debería obtener mayores beneficios al lograr un acceso preferencial a un mercado mayor y por la operación de las economías de escala. Sin embargo, según Helleiner una visión más realista de lo que realmente ocurre es que el país grande, consciente de que el país pequeño obtendrá los mayores beneficios, le exigirá en la negociación "pagos laterales" (*side payments*) a fin de equilibrar los resultados.

En el caso del ALC entre Canadá y Estados Unidos, los pagos laterales fueron un acceso más libre de barreras e impedimentos a los inversionistas estadunidenses en Canadá y un acuerdo sobre el comercio de servicios. En el caso de México, las demandas estadunidenses serán muy parecidas a las que fueron hechas a Canadá y también podrán incluir cambios a la le-

gislación laboral y de antimonopolios, así como una mayor liberalización y apertura en las compras gubernamentales.

Helleiner señala que Canadá no obtuvo realmente mayores beneficios en cuanto a un mayor acceso al mercado estadunidense por medio del ALC. Básicamente, los únicos logros de Canadá fueron las disposiciones que marcan que cualquier cambio en las leyes estadunidenses que regulan el comercio desleal sólo se aplicará a Canadá cuando así se señale expresamente, y el establecimiento de un mecanismo de resolución de disputas obligatorio. México podría beneficiarse, según Helleiner, de una exención similar a la de Canadá, pero en cuanto al mecanismo de resolución de disputas éste será muy difícil de negociar con México dada la gran diferencia en cultura legal entre México y Estados Unidos.

En suma, según Helleiner, los acuerdos bilaterales de comercio entre países avanzados y en desarrollo ponen en franca desventaja al más pequeño de los socios, pues éste no tiene manera de asegurar que el país poderoso cumpla lo acordado si en un momento dado no le conviene hacerlo.

Desde esta perspectiva, la mejor defensa de los países en desarrollo es el sistema multilateral corporificado en el GATT. El GATT impone una serie de reglas que sirven para disciplinar las acciones unilaterales de las grandes potencias y para mantener su conducta sujeta a un sistema de reglas y no al poder relativo de las partes, como en el caso de un acuerdo bilateral. Señala que es irónico que México, recién ingresado al GATT, se pueda llegar a beneficiar de un acuerdo preferencial, el cual puede contribuir al desmembramiento de ese organismo.

Helleiner termina su trabajo advirtiendo que la negociación de un acuerdo de libre comercio de México con Estados Unidos haría un daño considerable a la cooperación latinoamericana y tendría un impacto negativo sobre los PIRs asiáticos. El autor insiste en que la mejor fórmula para promover la prosperidad de México es a través del GATT y por medio de acciones más efectivas en la esfera financiera.

Tiempo, agenda y modalidades de un ALC entre México y Estados Unidos

¿Cuáles serán la posible agenda, las modalidades y el grado de dificultad en las negociaciones de un ALC entre México y Estados Unidos?

Estas cuestiones son directamente analizadas en el trabajo de Timothy Bennett, quien luego de considerar las razones que en su opinión explican la decisión mexicana de buscar un ALC con Estados Unidos, argumenta que la negociación del acuerdo entre los dos países será menos complicada que la que sostuvieron Canadá y Estados Unidos principalmente porque los primeros han resuelto ya en las negociaciones de los últimos tres años los problemas más difíciles con respecto a los temas que Bennett considera serán los de mayor interés para Estados Unidos en la negociación.

Bennett analiza uno por uno estos temas: aranceles, barreras no arancelarias (BNAs), inversión extranjera, propiedad intelectual, etc., y muestra cómo podrían colmarse los intereses de cada país sin grandes dificultades. Incluso sugiere que temas como el de las industrias culturales, que en el caso del ALC entre Canadá y Estados Unidos provocaron muchas fricciones, en el de México y Estados Unidos probablemente ni siquiera estarán en la agenda de negociaciones pues en México no existe ningún temor a perder la identidad cultural como resultado de un incremento en la cooperación económica con su vecino.

MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ: OPCIONES PARA EXPANDIR LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y FINANCIERA ENTRE LOS TRES PAÍSES. ¿HACIA UN ÁREA DE LIBRE COMERCIO EN NORTEAMÉRICA?

Ya señalamos antes los principales factores que en nuestra opinión explican el renovado interés por incrementar y profundizar la cooperación económica entre México, Estados Unidos y Canadá. En el momento que se concibió el Foro no sabíamos la celeridad con que se promoverían los procesos necesarios para iniciar las negociaciones formales de un ALC entre México y Estados Unidos, ni mucho menos suponíamos que Canadá expresaría tan rápidamente su interés en participar en las negociaciones entre los dos primeros. Sin embargo, sí partimos del supuesto de que era importante analizar las distintas fórmulas institucionales mediante las cuales podría avanzarse en la cooperación en forma tripartita, incluido el mecanismo del área de libre comercio.

En la tercera sección del libro se incluyen los trabajos de tres distinguidos economistas canadienses, Murray Smith, Michael

Hart y Ronald Wonnacott, a quienes se les solicitó precisamente abordar esta problemática.

En su trabajo, Murray Smith analiza las interacciones y tensiones que se dan entre el bilateralismo y el multilateralismo en relación con las políticas comerciales e internacionales de los tres países, y las distintas opciones a nivel de la región de Norteamérica para avanzar en la liberalización comercial y financiera.

Smith sostiene que México, Estados Unidos y Canadá enfrentan retos y poseen intereses comunes en el sistema multilateral de comercio, ya que la situación de sus balanzas de pagos hace que les sea absolutamente necesario abrirse mercados externos para reducir sus respectivos déficits comerciales. Los desequilibrios comerciales y de los tipos de cambio entre los países avanzados están haciendo muy difíciles, sin embargo, las negociaciones en el GATT.

Este autor considera crucial que se logren avances significativos en la Ronda Uruguay antes de que Europa concluya su proceso de unificación para evitar la consolidación de una "fortaleza" europea. Afirma que las disposiciones de la agenda europea para 1992 que pudieran llegar a tener efectos detrimentales para terceros países están en los rubros de la agricultura, las barreras técnicas al comercio, las salvaguardias y las medidas *antidumping*, las compras gubernamentales y las reglas que regulen el comercio de servicios. Éstas son las áreas en donde las reglas del GATT son inexistentes, inadecuadas o incompletas. Por tanto, el descenlace de la Ronda Uruguay podría ser muy importante para resolver los potenciales efectos externos negativos de la agenda de Europa 92, así como de los lazos que se establecerán entre Europa occidental y Europa oriental.

Para tener éxito la Ronda Uruguay deberá avanzar en sectores como el de la agricultura, la propiedad intelectual, el comercio de servicios, así como en áreas de particular interés para los países en desarrollo como son los textiles y las prendas de vestir.

Dada la experiencia de México con los juicios de subsidios y de medidas *antidumping* a principios de los años ochenta, resulta un aliado natural de Canadá y otros países de la Cuenca del Pacífico (los cuales han tenido especiales dificultades con las normas *antidumping* de la CEE) en los esfuerzos por revisar las reglas de subsidios e impuestos compensatorios y de medidas *antidumping* en la Ronda Uruguay. También estos países deben interesarse en obtener en la Ronda procedimientos de resolución de disputas que disciplinen y limiten las acciones unilaterales de

las grandes potencias, especialmente de Estados Unidos.

Luego de mostrar la enorme importancia del éxito de las negociaciones multilaterales en el GATT, Smith discute las opciones de negociación comercial a nivel de la región de Norteamérica. Previamente hace una breve reflexión sobre el significado y valor del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos. Señala que existen dos criterios para evaluar los acuerdos comerciales bilaterales o regionales en términos del impacto que pueden llegar a tener en la evolución de la política comercial y del sistema de comercio internacional.

El primer criterio de evaluación tiene que ver con el sistema que el acuerdo establece para resolver los conflictos o disputas comerciales derivados del propio acuerdo. ¿El sistema de resolución de disputas está basado en reglas o por el contrario se basa en el poder relativo de cada una de las partes? El segundo criterio tiene que ver con el impacto del acuerdo negociado sobre terceros países. ¿Producirá el acuerdo una genuina liberalización comercial o más bien reforzará la tendencia hacia el comercio administrado o regulado en el sistema internacional de comercio?

Según Smith, el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos contiene una serie de innovaciones institucionales de gran utilidad para regular y administrar las relaciones económicas entre los dos países. El ALC establece un sistema de resolución de disputas basado en un conjunto de reglas y no en el poder relativo de ambas partes. En este sentido es un sistema basado en el GATT pero superior al GATT, ya que es obligatorio para ambas partes. Igualmente, el ALC es un instrumento de gran utilidad para propiciar la mayor competitividad de las dos economías de Norteamérica, y en este sentido es muy probable que refuerce el sistema multilateral de comercio. Además, según Smith no es probable que el ALC imponga efectos serios de desviación de comercio para México, sino más bien de creación de comercio. El ALC entre Canadá y Estados Unidos por otra parte es consistente con el artículo XXIV del GATT y abarca más áreas y temas que los otros acuerdos de este tipo, por ejemplo, la liberalización en servicios y la eventual eliminación de aranceles en productos agrícolas (aunque no se pudo llegar a resolver problemas como la eliminación de los subsidios en la exportación de productos agrícolas a terceros países).

En lo referente a las fórmulas para expandir la liberalización entre los tres países, Smith se concentra en discutir el valor

y utilidad que tendría el que México negociara su acceso al ALC entre Canadá y Estados Unidos. Reconoce que una negociación en este sentido producirá sin duda una oposición muy decidida de industrias como la automotriz, la textil y la del vestido en Estados Unidos y Canadá. Asimismo, sugiere que el acceso de México plantea un número de problemas más o menos técnicos como son el periodo de tiempo de reducción de aranceles para el tercer país que accede al ALC, así como la cuestión de las reglas de origen adecuadas para un área de libre comercio trilateral. También plantea interrogantes respecto a esas áreas o temas del ALC que fueron diseñados para responder a problemáticas e intereses bilaterales como son los de la energía, la industria automotriz, las disposiciones sobre servicios, los arreglos institucionales y los mecanismos de resolución de disputas. Respecto a esto último, por ejemplo, sugiere que la aplicación del mecanismo de resolución de disputas a México sería muy difícil por la diferente tradición jurídica mexicana, mientras que las leyes comerciales de Canadá y Estados Unidos son muy similares.

Con todo, aunque la negociación del acceso de México al ALC entre Canadá y Estados Unidos resultaría complicada para los tres países, la verdad es que también tendría enormes ventajas e importantes virtudes cuando se la compara con posibles acuerdos bilaterales separados.

En primer lugar, el acceso de México al ALC aseguraría a Estados Unidos y Canadá un tratamiento más balanceado con respecto del nuevo socio. Por otra parte, la resolución de las cuestiones técnicas relacionadas con el tema de la accesión, tales como los periodos para reducir aranceles y las reglas de origen entre los tres países, proporcionaría un clima más estable y ordenado para la planeación del sector privado y las decisiones de inversión que en una situación en que existieran tres acuerdos bilaterales separados. Un aspecto relacionado con lo anterior es que el cumplimiento de las reglas de origen no está exento de costos y la existencia de dos acuerdos bilaterales Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos reduciría el atractivo de México y Canadá como lugares de inversión para la producción destinada al mercado de América del Norte.[7]

Sea lo que sea que se decida al final, un área de libre comer-

[7] En otras palabras, en una situación en que existieran acuerdos bilaterales separados, el país con mayor atractivo para la inversión destinada a la producción para el mercado regional de toda América del Norte resultaría Estados

cio trilateral o una negociación bilateral México-Estados Unidos, Smith recomienda que la negociación se debe posponer hasta la conclusión de la Ronda Uruguay.

Michael Hart, quien fue participante activo en las negociaciones del ALC entre Canadá y Estados Unidos, analiza en su trabajo los distintos factores que han llevado a México a buscar un ALC con Estados Unidos (y Canadá) y las distintas opciones abiertas a nuestro país para intensificar la liberalización comercial y financiera con sus vecinos.

Empieza reconociendo que el efecto combinado de una economía nacional cambiante; la necesidad de México de tener un acceso más amplio y más seguro a su mercado principal que es el de Estados Unidos; el despertar de la conciencia de la incapacidad del GATT, directa o indirectamente, para favorecer la política comercial mexicana, y los crecientes procesos de proteccionismo en Estados Unidos, han sido los factores que han hecho que la opción regional sea para México más urgente de lo que se hubiera previsto hace tan sólo unos cuantos años. Enfocada en un principio sólo hacia Estados Unidos, ahora se ha extendido a una franca zona de libre comercio en América del Norte. Estados Unidos ha respondido favorablemente a las aperturas mexicanas; los canadienses indican ahora que quieren participar, y Estados Unidos y México han manifestado que verían con buenos ojos la participación de Canadá.

¿Cómo debe profundizarse la liberalización a nivel trilateral y cuáles son sus ventajas comparada con otras opciones?

México podría mantener el *statu quo*, es decir, seguir por el camino de las negociaciones multilaterales en el seno del GATT y las bilaterales mediante líneas sectoriales o funcionales que complementen los acuerdos de ese organismo, o puede celebrar un acuerdo bilateral con Estados Unidos similar pero independiente del que suscribieron Estados Unidos y Canadá, o finalmente llevar a cabo la trilateralización del ALC Canadá-Estados Unidos. Estas tres opciones conllevan dificultades y representan algunos retos.

La opción del *statu quo*, según Hart, no es probable que resulte satisfactoria en el largo plazo en virtud de que por un lado no se espera que las negociaciones sectoriales conduzcan a

---

Unidos, pues contaría con libre acceso al mercado de Canadá y México, mientras que cualquiera de los otros dos países sólo tendría acceso al mercado estadunidense pero no al del tercer país.

algo (como ya pudieron darse cuenta los dirigentes empresariales y funcionarios estatales en México en los últimos años), y por otro lado, aunque las soluciones multilaterales son mejores que las particulares, a veces los resultados de largo plazo sólo se pueden lograr con base en negociaciones que están lejos de ser universales (y es por esto que el sistema multilateral propicia las negociaciones bilaterales). Desde este punto de vista, cuanto más éxito tengan los logros de la Ronda Uruguay menos presionados se sentirán los dirigentes mexicanos para encontrar soluciones regionales. Sin embargo, si los resultados de la Ronda Uruguay son amplios pero poco profundos,[8] entonces se tendrá que adoptar la opción regional con mayor urgencia.

La opción de un acuerdo bilateral separado con Estados Unidos, por otra parte, plantearía tres principales dificultades. Consolidaría el bilateralismo en la política de Estados Unidos (que generaría estrategias distintas para una serie de socios distintos en su clara ventaja); pondría a México en una asociación desigual poco atractiva políticamente para los dirigentes mexicanos, y finalmente podría socavar el ALC Canadá-Estados Unidos, lo cual generaría protestas en Canadá y entre algunos intereses estadunidenses.

La opción de la trilateralización tendría la ventaja de que podría mitigar los tres problemas de la opción bilateral. Por otra parte, para México tendría la ventaja de asegurar la transformación de la economía mexicana según los lineamientos de las grandes reformas que se iniciaron en 1985; para Estados Unidos tendría beneficios como los de fortalecer la democracia mexicana, contener la inmigración y asegurar la cooperación mexicana en otras áreas, y para Canadá aseguraría la integración de las industrias canadienses dentro de una estructura industrial norteamericana dinámica, lo que les ayudaría a ser más competitivas y más capaces de penetrar los mercados internacionales.

Según Hart no deben exagerarse las dificultades y problemas que generaría la inclusión de México al ALC Canadá-Estados Unidos. La tarea de extender el acuerdo es realmente menos formidable de lo que parece a primera vista. Tanto en el caso de Canadá como en el de Estados Unidos, la aritmética de la política comercial se centrará en el beneficio neto que puede

[8] Lo cual resulta altamente probable a raíz de los resultados de las negociaciones de Bruselas el pasado diciembre.

representar para ellos el ingreso de México al acuerdo, es decir, si se diera el caso de que la mayor competitividad de las manufacturas de bajo costo mexicanas quedara neutralizada por el mejor y mayor acceso al mercado de México a los bienes y servicios de Canadá y Estados Unidos, entonces los gobiernos de ambos países, así como los grupos de interés directamente afectados, deberán convencerse de que la inclusión de México en el acuerdo no modificará las condiciones del mismo en cuanto a constituir un convenio creador de comercio y no un acuerdo de desviación de comercio.

Refiriéndose ya a la dinámica propia de la inclusión de México, Hart considera que es probable que ésta se logre no a través de la renegociación del texto del ALC sino mediante la negociación de un protocolo de ingreso. La cuestión principal que guiará el acceso se relacionará con la simetría, es decir, si el tiempo para ajustarse a las obligaciones habrá de ser más largo para México que para Canadá y Estados Unidos. Estados Unidos en el ALC con Israel se mostró dispuesto a escalonar varias disposiciones del acuerdo sobre una base diferencial, reconociendo la condición de Israel de país en desarrollo. México seguramente presionará para obtener el mismo trato y podrá, según Hart, presentar un buen caso político no sólo porque podrá alegar su condición de país en desarrollo sino también porque podrá argüir que las reformas unilaterales que ha emprendido desde 1985 deben reconocerse mediante un trato diferencial.

Hart, sin embargo, advierte que cualquier esfuerzo que haga México por obtener un trato diferencial en otras cuestiones, que no sean sólo unos cuantos rubros específicos, será anulado por la sencilla razón de que un régimen preferencial permanente socavaría los efectos económicos deseados de un acuerdo trilateral y llegaría un momento en que erosionaría el apoyo de Canadá y Estados Unidos al mismo.

Tras de plantear cuáles serán los probables objetivos de cada país en las negociaciones, Hart señala algunos de los problemas que será preciso resolver si se desea el buen éxito de las mismas.

Según Hart, el capítulo 3 del ALC Canadá-Estados Unidos, en el cual se establecen las reglas de origen del acuerdo, será el más difícil y el más importante al negociar la inclusión de México. Si los problemas del capítulo 3 se resuelven con éxito, las cuestiones que se plantean en el capítulo 4 (relacionadas con los aranceles y las que emanan de otras medidas fronterizas) pueden ser relativamente benignas. La cuestión agrícola será otro tema

difícil por varias razones, que Hart analiza con todo cuidado. También lo será la extensión a México del capítulo del ALC relacionado con las compras gubernamentales.

Advierte que las disposiciones del ALC relacionadas con los viajes de negocios pueden dar origen a mayor controversia que las de cualquier otro capítulo en virtud de que en el caso de México, dada su larga historia de problemas migratorios, cualquier relajamiento en los requisitos para atravesar la frontera, aun cuando sólo sea por motivos de negocios o profesionales, encontrará una fuerte oposición en Estados Unidos. Otros capítulos difíciles serán los referentes a los energéticos, las inversiones, los servicios financieros y la resolución de disputas en lo que toca a los impuestos compensatorios y *antidumping*. Hart destaca que todas estas cuestiones son mucho más difíciles entre México y Estados Unidos que entre México y Canadá. En su opinión tres de estos capítulos —agricultura, compras gubernamentales y servicios financieros— se prestan al tratamiento diferencial o a la exención de México, sin que ello represente un perjuicio para la integridad del acuerdo. Hart concluye entonces que el éxito o el fracaso de las negociaciones depende sobre todo del grado de flexibilidad que presenten Estados Unidos y México al negociar sobre energéticos, viajes de negocios, inversión e impuestos compensatorios y *antidumping*.

Hart concluye su trabajo sugiriendo una serie de lecciones que podemos aprender los mexicanos de la experiencia de la negociación del ALC entre Canadá y Estados Unidos.

Ron Wonnacott también analiza las opciones abiertas a Canadá ante las negociaciones sobre el libre comercio entre Estados Unidos y México. A diferencia de los dos trabajos anteriores, sin embargo, en el de Wonnacott más que aparecer sugerencias acerca de las maneras en que podría trilateralizarse el ALC, encontramos un examen de los problemas que pueden surgir de cualquier tipo de decisión que tome Canadá con respecto a participar en las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y México.

Según Wonnacott, Canadá tiene razones de mucho peso para participar en las negociaciones tendientes a crear una zona trilateral de libre comercio. Entre las principales destacan la posibilidad para el gobierno canadiense de negociar con grupos nacionales de interés que buscan protección, particularmente respecto de aquellos productos de mano de obra intensiva y barata en los que México es competitivo.

Una negociación trilateral también evitaría la discriminación desfavorable de los exportadores canadienses en el mercado mexicano que se crearía con un acuerdo bilateral México-Estados Unidos. Esta discriminación en rubros como las autopartes podría ser sumamente desfavorable a Canadá. La discriminación no arancelaria podría también darse en el mercado estadunidense si México negociara en forma bilateral cuotas menos restrictivas y un acceso más seguro hacia Estados Unidos que el que ahora tiene Canadá. Así pues, otra razón muy específica para que Canadá desee que las negociaciones sean trilaterales sería asegurar que reciba por lo menos el mismo tratamiento favorable que México tendría en el mercado estadunidense.

Por otra parte, según Wonnacott, Canadá debe tratar de trilateralizar cualquier acuerdo entre Estados Unidos y México o cualquier otro país como parte de una estrategia más amplia, para asegurar que Estados Unidos no se convierta en el "eje de una rueda sin marco" (*hub of a rimless wheel*) al establecer exclusivamente acuerdos bilaterales "radiales" con un determinado número de países, acuerdos que a medida que se acumulan pueden llegar a perjudicar incluso a los países con los que Estados Unidos ha celebrado este tipo de acuerdos.

Una última razón de peso que Canadá tiene para participar en las negociaciones de un acuerdo trilateral de comercio es que Canadá, tanto como Estados Unidos, necesita un socio de mano de obra barata como México. De otra manera, ¿cómo podría esperar seguir siendo competitivo en los mercados mundiales?

Wonnacott también plantea los problemas que Canadá tendría que enfrentar ante una negociación trilateral de libre comercio. Uno de los principales es que tendría que competir de manera directa con los productos de mano de obra barata de la industria mexicana y que la posibilidad de esta competencia genera mucha inquietud en Canadá.

Sin embargo, la respuesta que debe darse a esta inquietud en Canadá, en opinión de Wonnacott, es que los canadienses deben reconocer que cuanto mayores son las diferencias en las dotaciones de los recursos y en los costos de los factores de la producción tales como los salarios, resultan mayores las ganancias comparativas procedentes de la liberalización del comercio. Si no hubiera diferencias de costos y en las dotaciones de los recursos no existirían ventajas comparativas y no habría beneficios procedentes del comercio.

En otras palabras, los mexicanos tienen salarios bajos pero

los canadienses y estadunidenses tienen una alta productividad, con lo cual todos se pueden beneficiar con el libre comercio: los mexicanos especializándose en productos de mano de obra barata intensiva, a los cuales sus tasas de salario bajo les den una ventaja comparativa, y Canadá y Estados Unidos especializándose en productos en los que su productividad más alta les den una ventaja comparativa, es decir, productos con altos requerimientos de capital humano y una infraestructura industrial que México no tiene. Los teoremas de ganancia colectiva a largo plazo en este caso son claros y persuasivos. El problema es que este ajuste a corto plazo en Estados Unidos y Canadá sería políticamente sensible porque implicaría la reubicación y el reempleo de la mano de obra barata.

Wonnacott reconoce que la inversión en planta y equipo de las empresas estadunidenses y canadienses en México puede hacer subir la productividad mexicana y los salarios, con lo que también habría un número de beneficios adicionales. Los productores de los tres países se beneficiarían con un aumento de las ventas a los mexicanos, puesto que éstos contarían con más ingresos. Y la reducción de la brecha de ingresos entre México y Estados Unidos reduciría de raíz el problema de la migración ilegal (por la disminución del incentivo), solución que es mucho mejor que el actual intento estadunidense de contener esa migración mediante acciones legales.

Estas consideraciones llevan a Wonnacott a la conclusión de que si se hace un balance, Canadá debe estar muy interesado en participar en cualquier negociación entre México y Estados Unidos.

La liberalización comercial a nivel sectorial en Norteamérica: las industrias petroquímica y automotriz, el sector de servicios financieros y los servicios de mano de obra

A principios de 1989, cuando empezó a organizarse el foro internacional en donde se presentaron los trabajos que integran este libro, la propuesta del gobierno mexicano en sus negociaciones con Estados Unidos era avanzar en la liberalización comercial en un número limitado de sectores industriales. Se pensaba que de este modo se podría racionalizar la producción y

controlar el proceso de ajuste a que podría dar lugar un acuerdo más amplio.[9]

Aunque los dos países no contemplen ya el enfoque sectorial y favorezcan una economía más abierta mediante un acuerdo de libre comercio, surge la pregunta sobre si el enfoque sectorial ha sido rebasado por los hechos o si experiencias previas de acuerdos sectoriales no pueden proporcionarnos enseñanzas relevantes. De hecho, conviene reconocer que en cualquier convenio más amplio necesariamente deberá haber capítulos que normalmente se refieren a sectores específicos o especiales (como es el caso del capítulo 10 del ALC Canadá-Estados Unidos, que trata del sector automotriz), respecto de los cuales se celebran negociaciones también específicas y/o especiales.

En la penúltima sección de este libro, se incluyen siete trabajos que analizan las características especiales y los problemas específicos de las industrias petroquímica y automotriz, el sector de los servicios financieros y finalmente los servicios laborales. El análisis de cada uno de estos sectores será precedido por un trabajo que discute cómo el enfoque sectorial todavía es útil para entender la política de la liberalización comercial en Norteamérica.

La importancia del enfoque sectorial para entender el proceso político que guía las negociaciones de un ALC

En el primer trabajo de esta sección el distinguido politólogo estadunidense Mac Destler propone que el enfoque sectorial todavía resulta útil para entender el proceso político que guiará la negociación sobre el libre comercio entre México y Estados Unidos. Según Destler es importante reconocer que aun cuando las conversaciones para negociar un acuerdo de libre comercio tengan éxito y el acuerdo resultante se estructure en forma amplia, las excepciones y las diferentes normas de transición gradual podrían transformarlo en la práctica en un acuerdo sectorial. Por consiguiente, es apropiado reflexionar sobre el enfoque y la política sectorial que están emergiendo.

[9] El enfoque sectorial no sólo era favorecido en ese entonces por el gobierno, sino por varios expertos mexicanos que participaron en la Comisión Bilateral sobre las Futuras Relaciones entre México y Estados Unidos. Véase el informe de dicha Comisión, titulado *El desafío de la interdependencia: México y los Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Destler destaca en su artículo que hasta ahora la política de acercamiento hacia México y de aceptación a la iniciativa mexicana para celebrar un acuerdo de libre comercio ha sido guiada por los dirigentes de las políticas interna e internacional de Estados Unidos (Bush, Baker y Bentsen, principalmente) pero para que se complete y se ponga en marcha un acuerdo general necesitarán construir, con ayuda de la parte mexicana, una coalición de apoyo entre el sector privado estadunidense formada por intereses que encuentren mayores beneficios que perjuicios en el resultado final.

En otras palabras, el sistema político de Estados Unidos puede otorgar prioridad especial a México siempre y cuando se preste la atención debida a los intereses de los productores, los cuales son la trama y la urdimbre de la política comercial estadunidense. La base política de un acuerdo libre bilateral deberá estar constituida por una muestra nacional representativa de los intereses "antiproteccionistas" en coalición con empresarios —y funcionarios— orientados internacionalmente al otro lado de la frontera sur. Desde esta perspectiva, el arreglo que empieza a vislumbrarse con relación a las conversaciones bilaterales de Estados Unidos y México es hasta cierto punto un conjunto de respuestas parciales, que irán entretejiéndose a medida que los negociadores atiendan a las diferentes necesidades económicas y a las diferencias políticas de los intereses sectoriales de ambos países.

La industria petroquímica

¿Cuáles son las necesidades económicas de la industria petroquímica mexicana y qué ventajas y riesgos prevén los empresarios del ramo en la celebración de un acuerdo de liberalización comercial que incluya a su sector? Estas preguntas son respondidas por José de Jesús Valdez y Tomás Rodríguez Weber.

Los autores inician su trabajo destacando el elevado grado de globalización que está sufriendo la industria petroquímica a nivel mundial, el cual se ha manifestado en el surgimiento de gigantescas corporaciones, lo que ha dado como resultado una sustancial reducción del número de empresas participantes en los mercados, en suma, menos y más fuertes competidores, con un enfoque global.

México, por su parte, no se ha mantenido ajeno a esta ten-

dencia y ya ha iniciado el proceso de adaptación a las nuevas reglas del juego, es decir, la industria petroquímica mexicana ha buscado lograr niveles de integración similares a los que tienen otros países. Como resultado, esta industria ha tenido una participación cada vez más importante en la economía del país; actualmente contribuye con el 3% del producto interno bruto, el 14% del producto de la industria manufacturera y el 4.6% del valor total de las exportaciones mexicanas. Gracias a ella México también ha logrado una posición destacada en el ámbito internacional, pues ocupa el decimoquinto lugar como productor de petroquímicos a nivel mundial, el primero en América Latina, y tiene el 3% de la capacidad instalada de esta industria en el mundo.

Con todo, y pese a los cambios fundamentales que se han llevado a cabo en el país en los últimos años, persisten todavía algunos factores que impactan negativamente la operación de las empresas petroquímicas y limitan su competitividad, como son la inadecuada infraestructura y la deficiencia en algunos servicios, la segmentación impuesta a algunos productos del sector petroquímico y los altos costos financieros y fiscales.

¿Cuáles serían los costos y beneficios de un acuerdo sectorial en petroquímica con Estados Unidos y Canadá? Los principales beneficios de un acuerdo serían el mayor acceso al mercado más grande del mundo, la eliminación de las barreras no arancelarias que existen para algunos productos nacionales, la atracción de inversión extranjera, el mayor acceso de nuestro país a tecnologías de punta, el fomento de la competencia en el mercado interno, etc. Las desventajas principales podrían ser: la imposibilidad de competir con la industria más poderosa del mundo, el deterioro en los márgenes de utilidad de las empresas al intensificarse la competencia en el mercado interno. La necesidad de hacer cambios tecnológicos y ajustes en los procesos de producción en forma acelerada, la reducción de la participación en el mercado interno para algunos productores nacionales, etc.

Según Valdez y Rodríguez Weber, a fin de alcanzar un acuerdo sectorial que cumpla con el propósito de fomentar el desarrollo de un determinado sector industrial, debe considerarse el reconocimiento de las diferencias en el desarrollo de las economías participantes y las acciones correctivas para aquellos factores no competitivos, otorgando los plazos necesarios para llevarlos a niveles de competitividad. Consideran asimismo que existe una gran posibilidad de complementación entre las indus-

trias petroquímicas de México y Estados Unidos, si cada una aporta las ventajas comparativas que tiene, esto es, si la industria nacional proporciona recursos naturales, mano de obra calificada y condiciones adecuadas para un desarrollo eficiente y considerable, y la estadunidense aporta tecnología y mercados. Con esta conjunción se lograría una optimización de los recursos disponibles y se crearían ventajas competitivas.

El sector automotriz

Otro sector que la mayoría de los especialistas ha reconocido como uno de los más viables para avanzar en la liberalización a nivel de la región de Norteamérica, es el automotriz.

En el primer trabajo, James Womack uno de los más reconocidos especialistas en la industria automotriz, analiza la lógica y las consecuencias de integración de este sector en Norteamérica. Según Womack, la creciente viabilidad de la integración del sector automotriz en la región de Norteamérica se debe no sólo al cambio radical en la política mexicana respecto a la industria automotriz, sino también a otras tendencias mundiales dentro de este sector. Las dos fuerzas más importantes que han logrado la transformación del sector automotriz son el triunfo de la producción "adelgazada" y la transición a un ámbito de grandes regiones, que pronto serán los bloques sobre los cuales descansará la economía mundial y que remplazarán a las naciones como la base de la economía mundial.

La producción "adelgazada" es lo que Piore llama en su trabajo la producción flexible, y se basa en la fabricación con base en la calidad y la capacitación obrera y no en los bajos salarios. Este sistema de producción ha hecho a los japoneses los productores más eficientes de automóviles. Cuando los fabricantes tradicionales de la producción en masa, como los estadunidenses, reconocieron la necesidad de competir con las empresas japonesas emergentes, su respuesta inicial fue buscar en Asia en donde los salarios fueran bajos y se tuviera una infraestructura industrial adecuada. México en este momento fue dejado de lado porque se pensó que el gobierno mexicano no era suficientemente cooperativo y porque se consideró que los consumidores estadunidenses no aceptarían manufacturas mexicanas frente a productos asiáticos comparables. Lo que no tardarían en descubrir los estadunidenses es que en el nuevo mundo de la

producción "adelgazada" los salarios bajos no compensan la mala calidad.

La segunda tendencia, la de la regionalización, es un proceso que se ha acelerado enormemente en la última década, y según Womack es posible vislumbrar la consolidación en los años noventa de tres regiones sobre las que descansará la economía mundial: la de Asia del Este, la de Europa y la de América del Norte.

Womack expone en su trabajo una serie de estadísticas del futuro mercado automotriz en esas tres regiones, y demuestra que México se presenta como el país más prometedor para las empresas estadunidenses en cuanto a que ofrece una combinación para desarrollar el mercado y asegurar el control de sus inversiones. Esto en virtud de que México no sólo ofrece al mercado de autotransportes en el sur y el oeste de Estados Unidos costos menores que los de las fábricas de la región de Detroit, y costos salariales más bajos que los del futuro previsible en Estados Unidos y Canadá, sino también porque la calidad manufacturera mexicana es igual a la de las fábricas japonesas trasplantadas a Estados Unidos, como lo han demostrado un número creciente de fábricas mexicanas, a la cabeza de las cuales se encuentra la planta de ensamble de la Ford en Hermosillo.

A fin de lograr la integración regional, Womack señala que habrá que eliminar las principales barreras que aún subsisten. En lo que respecta a Estados Unidos, las dos barreras más importantes son la provisión de "dos flotillas" del reglamento de la economía del combustible (*Corporate Average Fuel Economy*) y la tarifa de la "guerra del pollo" del 25% sobre camiones ligeros y vehículos de dos puertas de servicio público. Por el lado de México, el nuevo decreto automotriz promulgado en diciembre de 1989 elimina un buen número de barreras pero mantiene otras en su lugar, como la limitación en el número de ensambladoras o en el número de unidades terminadas permitidas para la importación, etcétera.

En la parte final de su trabajo, Womack predice la integración regional en el sector automotriz en la presente década. En México se concentrará la producción de automóviles baratos (Hermosillo, Aguascalientes, Saltillo y Guadalajara). La industria de Estados Unidos y Canadá se reconcentrará en los estados y provincias centrales de los dos países, y se especializará en vehículos grandes para el mercado norteamericano. En este rama de integración de la industria, Womack prevé pocos perdedores. Las compañías regionales que no entiendan la lógica de

la producción adelgazada y no se ajusten a ella tendrán que cerrar, lo que afectará a un número limitado de obreros, pero en promedio los trabajadores en Estados Unidos y Canadá no se verán adversamente afectados, mientras que los mexicanos serán sustancialmente beneficiados, al igual que los consumidores en los tres países.

La viabilidad de la integración del sector automotriz también es tratada en la ponencia del destacado economista canadiense Ron Wonnacott, quien recupera la experiencia del Acuerdo Automotriz de 1965 entre Canadá y Estados Unidos a fin de dilucidar si éste puede resultar un precedente para un acuerdo más amplio que incluya a México.

En su análisis de la industria automotriz a nivel mundial Wonnacott es más pesimista que Womack, pues señala que en la actualidad aquélla se encuentra plagada por la sobreproducción. Esto ha generado una tendencia a promover las exportaciones, lo cual ha llevado a serias fricciones entre los países productores de automóviles y a un nuevo tipo de proteccionismo. Es probable que estas tendencias hagan que aumenten las tensiones entre diversos países en la presente década.

Con este trasfondo, Wonnacott relata los orígenes y evolución del Acuerdo Automotriz entre Canadá y Estados Unidos de 1965. Éste otorgaba un tratamiento libre de impuestos a los autos importados de Estados Unidos a Canadá y de Canadá a Estados Unidos, con la condición de que hubiera cierto porcentaje de valor agregado generado en Canadá. Los problemas empezaron a surgir con el advenimiento de productores muy eficientes de terceros países como Japón. El acuerdo automotriz no contenía disposiciones que contemplaran esta eventualidad. Tanto Estados Unidos como Canadá ejercieron presión para que Japón llevara a cabo restricciones voluntarias de exportación, lo cual resultó igualmente perjudicial para la industria norteamericana, pues mientras los japoneses sí limitaron su producción en número, la aumentaron en calidad, con lo que desplazaron a los productores americanos. La siguiente táctica estadunidense fue persuadir a los japoneses para producir en Estados Unidos, pero aun en este caso han encontrado difícil competir con los nipones en su propio territorio.

Las cosas se complicaron más cuando Canadá quiso atraer a las compañías japonesas por medio de un "miniacuerdo automotriz", el cual causó grandes fricciones con Estados Unidos. Uno de los objetivos principales del ALC de 1988 entre Canadá

y Estados Unidos fue arreglar este problema antes de que estallara, causando graves dificultades en la relación entre los dos países. En el ALC se restringieron las posibilidades de que los japoneses produjeran en condiciones de ventaja en Canadá para exportar a Estados Unidos. La ventaja que Canadá obtuvo a cambio fue que el acuerdo automotriz siguió intacto.

El interés principal de México en sus negociaciones con Estados Unidos es muy similar al canadiense, esto es, obtener algún tipo de prevención contra el proteccionismo estadunidense. En opinión de Wonnacott, empero, la industria mexicana difícilmente podrá conseguir las salvaguardias que obtuvo la industria canadiense en el Acuerdo Automotriz de 1965, pero dada la sobrecapacidad mundial de la producción, México debe negociar la liberalización de la industria automotriz.

En el último trabajo de esta sección, Enrique Zambrano analiza los que resultan, en su opinión, algunos de los retos y oportunidades de exportación que tienen los industriales mexicanos del ramo automotriz.

Inicia su trabajo discutiendo algunos de los cambios por lo que está pasando la industria, los cuales resultan básicamente los mismos fenómenos ya analizados por Womack en su ponencia, a saber, la globalización de la industria, la regionalización de los mercados en bloques y la adecuación de la industria terminal automotriz a un menor número de proveedores. Para Zambrano, la suma de los fenómenos anteriores ha propiciado una clara intensificación de la competencia, la cual se ha agudizado además por los altos niveles de productividad que han alcanzado países como Japón a través de sus sistemas de manufactura esbeltos y frágiles.[10]

¿Cuáles son los objetivos que tiene la industria automotriz mexicana en el comercio exterior y para adecuarse a las nuevas tendencias mundiales?

Según Zambrano, los objetivos principales que debe proponerse la industria son incrementar la demanda de vehículos con autopartes mexicanas, estimular la mayor incorporación de valor agregado de proveedores mexicanos,[11] generar una balanza

[10] Zambrano usa aquí estos términos en el sentido en que Womack se refiere a producción "adelgazada". Nota del coordinador.

[11] Esto se puede lograr, según Zambrano, si adoptamos en México las nuevas líneas de manufactura flexibles y aprovechamos la cercanía del mercado de Estados Unidos y Canadá.

de divisas positiva y promover el flujo de inversión y tecnología en el sector.

Respecto al comercio exterior, Zambrano propone que concentremos nuestros esfuerzos de exportación en el mercado de Norteamérica. México ya es un proveedor confiable de varios productos —parabrisas, radiadores, motores de gasolina, etc.— y tenemos un gran potencial de capturar nichos, como en el mercado de los autos compactos y medianos, con motores entre 1 500 y 3 000 cc.

Zambrano además propone que en el acuerdo de libre comercio que se negociará se incluya un acuerdo sectorial automotriz que contemple elementos como un arancel cero con aplicación inmediata para partes y componentes mexicanos, lo cual permitiría generar una fuerte demanda para los proveedores de la industria automotriz. A su vez México debe buscar un proceso de ajuste por el que su liberación sea gradual, en un lapso de 6, 8 y hasta 10 años. También sugiere la eliminación de las barreras a las que ya se refirió Womack en su trabajo y que permanezca la vigencia de requisitos de valor agregado doméstico y presupuesto de compensación de divisas por un periodo de 10 años, que establece el decreto automotriz de 1989. Zambrano también recomienda la incorporación plena del Canadá en nuestro acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, lo cual es necesario ya que este país tiene un acuerdo automotriz con Canadá y debe buscarse que todas las reglamentaciones sean a nivel de los tres países.

El sector de los servicios financieros

De acuerdo con diversas opiniones la negociación de un ALC, sea bilateral o trilateral, probablemente no se limite a la cuestión meramente comercial y de inversión sino que también incluirá servicios y particularmente los financieros. El gobierno de México hasta ahora no ha excluido oficialmente este tema, y sabemos que el interés de liberalizar el comercio de servicios financieros es una parte importante de las negociaciones bilaterales que Estados Unidos está impulsando con sus principales socios comerciales.[12] Sentimos, por consiguiente, que era importante incluir

[12] Recientemente uno de los integrantes del grupo negociador de Estados Unidos declaró públicamente el interés de su gobierno en alcanzar una mayor apertura en el sector de los servicios financieros, en particular en áreas como

un análisis de los retos y oportunidades que plantea a nuestro país la inclusión de este sector en la negociación del ALC.

Este análisis lo desarrolla Tomás Peñaloza, quien en su trabajo ubica este tema en un contexto amplio que nos permite percibir el papel que los servicios financieros están desempeñando en la economía internacional, el avance que ha tenido la negociación sobre el comercio de servicios —en particular los servicios financieros— en la Ronda Uruguay y el avance registrado en el proceso de apertura financiera de la economía mexicana.

Peñaloza inicia su tratamiento refiriéndose a la rápida expansión e internacionalización de los servicios financieros que se ha dado en las últimas dos décadas a raíz de la desreglamentación de los mercados financieros, el desarrollo de nuevos y sofisticados servicios de ese tipo y el avance tecnológico. Menciona que aunque esos servicios continúan fuertemente concentrados en los países desarrollados, un buen número de estudios han hecho notar las ganancias que los países en desarrollo podrían obtener de una liberalización del sector. Estos últimos, sin embargo, dado que su presencia es modesta tanto en términos de la producción como del comercio internacional de servicios, frente a la de los países desarrollados, han expresado dudas sobre las ventajas que la liberalización del sector pudiera tener sobre sus economías nacionales.

Pese a la renuencia de un gran número de países en desarrollo, el tema de la liberalización del comercio de servicios, en general, y de los servicios financieros, en particular, ha sido incluido en las negociaciones que se están celebrando en la Ronda Uruguay del GATT. Dada la importancia de los servicios financieros, desde un principio éstos fueron incluidos en un grupo de trabajo en el cual tanto los países desarrollados como aquellos en desarrollo han presentado propuestas con los elementos que consideran más importantes para ser incorporados en un futuro acuerdo sectorial al respecto.

Entre ellas destaca la propuesta de los bancos centrales de los países del sudeste de Asia en la que se incorporan elementos que muestran una gran coincidencia con la posición externada por otros países en desarrollo, incluido México. En ella se incluyen aspectos como la gradualidad en el proceso de liberaliza-

---

la de la banca comercial, los seguros y los transportes. Véase *El financiero*, 30 de octubre de 1990.

ción, de acuerdo con los niveles de desarrollo; la consistencia con las políticas nacionales; la debida flexibilidad en la instrumentación de las medidas; un acceso al mercado que no signifique un trato nacional automático, y el intercambio de concesiones basado en listas positivas.

México, a su vez, en la última de sus propuestas presentada en el grupo en materia de servicios financieros, incluye el concepto de reciprocidad relativa que implica conceder menos que los países desarrollados; una debida gradualidad y flexibilidad en la apertura; el crédito por las acciones de liberalización realizadas en el lapso de las negociaciones, y el derecho a reglamentar, incluida la introducción de nuevas disposiciones, con el propósito de instrumentar las medidas de política nacional que se estimen pertinentes.[13]

Por otra parte, en el ámbito interno México ha venido implantando un proceso de apertura financiera de manera gradual en los últimos años. Peñaloza destaca las medidas de desreglamentación del sector financiero destinadas a aumentar su competitividad y eficiencia, como son la eliminación de controles sobre tasas, tanto pasivas como activas; la supresión de "cajones" de asignación de crédito; la reducción en el empleo de tasas preferenciales, y la modificación sustancial del régimen de encaje legal, lo que permitió liberar recursos para apoyar el financiamiento de las actividades económicas.

También señala las medidas tomadas para otorgar una mayor autonomía de gestión a las instituciones en el sector bancario o la autorización para establecer grupos financieros, en la esfera del mercado de valores, etc., y la de mayor trascendencia, sin duda, que es la reforma constitucional para ampliar la participación del capital privado en la propiedad de los bancos y para facilitar la presencia de la banca mexicana en el exterior. Según Peñaloza, a partir de los cambios legales recientes se abren nuevas perspectivas para el sistema financiero mexicano, cuyo alcance va a depender de las capacidades de cada institución para aprovechar el nuevo marco de competitividad que ello representa.

[13] Véase GATT, Comunicación de México. Simulación de la Aplicabilidad de Conceptos, Principios y Reglas al Sector de Servicios Financieros, MTN GNS/W/71, 15 de septiembre de 1989, y propuesta de México, Proyecto de la Anotación Sectorial sobre Servicios Financieros al Acuerdo Marco del Comercio de Servicios. Versión preliminar, septiembre de 1990.

¿Qué retos y oportunidades plantea la inclusión de los servicios en la negociación de un ALC con Estados Unidos?

Peñaloza inicia su tratamiento señalando que ante la probable inclusión de los servicios financieros en la negociación del ALC, es importante tratar de incluir en éste las propuestas que nuestro país ha sostenido en el foro del GATT y tener en cuenta las reservas que el propio Estados Unidos ha mostrado acerca de la liberalización de algunos de sus sectores de servicios, incluida la banca comercial, en virtud de las modificaciones legales que la liberalización implicaría. Estas posibles modificaciones legales enfrentan una gran oposición en Estados Unidos.

Con todo, Peñaloza reconoce que el reciente interés por incluir de inicio a Canadá en dichas negociaciones puede significar que las concesiones que se le exijan a México en una negociación de servicios financieros tengan como "techo" las que previamente intercambiaron este país y Estados Unidos bajo el acuerdo de libre comercio en vigencia desde finales de 1988. Esto es lo más factible, ya que de otra manera sería desventajoso para Canadá y lo llevaría a presionar a Estados Unidos para lograr nuevas concesiones.

Peñaloza recuerda que en el ALC Canadá-Estados Unidos se establecen el principio de tratamiento nacional, el derecho de establecimiento y un compromiso de buscar los medios para mejorar el acceso y la competitividad de las instituciones financieras en ambos mercados. También señala que la participación de instituciones financieras de Canadá en el mercado estadunidense tiene una larga historia y que no debe olvidarse que en el caso de la negociación de Estados Unidos y Canadá se trata de dos países con mayores niveles de desarrollo que el de México.

En virtud de lo anterior, Peñaloza recomienda tener en cuenta la experiencia del acceso de España a la Comunidad Europea, en que se permitió un tratamiento restringido a la liberalización de los bancos comerciales y las instituciones financieras por un periodo de cuatro años. También se incluyen límites a la cantidad total de depósitos y un periodo de transición mayor para liberalizar totalmente los flujos de capital.

Otra importante cuestión a considerar antes de negociar es la diferencia considerable que existe en las legislaciones bancarias de México y Estados Unidos, que no establecen condiciones simétricas de oportunidad de actuación para las instituciones financieras. Lo anterior implica que de liberalizarse el sector financiero, la banca estadunidense no tendría restricciones legales

en el tipo de actividad financiera en que pudiera participar o en su ámbito geográfico o funcional de actuación (banca de inversión, ingeniería financiera, banca especializada a nivel nacional, etc.), mientras que México encontraría muchas restricciones legales sea en el tipo de actividad financiera o en su ámbito de actuación geográfica y funcional.

En virtud de lo anterior, Peñaloza recomienda que en el caso de negociarse los servicios financieros en el ALC, la negociación deberá hacerse bajo condiciones que favorezcan: una participación del capital extranjero en forma progresiva y sujeta a criterios específicos; una liberalización gradual que dé tiempo para fortalecer a las instituciones de acuerdo con las nuevas leyes, y que la presencia de los bancos comerciales extranjeros sea un vehículo para atraer tanto capital fresco como nueva tecnología.

Los servicios de mano de obra

En el debate nacional que se ha generado en México a raíz del anuncio de los gobiernos mexicano y estadunidense de que negociarán un ALC, uno de los temas que mayor controversia ha ocasionado respecto a si debe o no ser incluido en la agenda de las negociaciones es el de la mano de obra. Algunos de los autores incluidos en este libro, por ejemplo, se han manifestado en pro y en contra de la inclusión. Sidney Weintraub enfáticamente advierte que el incluir el tema de la libre circulación de trabajadores en la agenda de las negociaciones es deliberadamente destructivo y las llevaría al fracaso. Humberto Jasso, por el contrario, advierte que México sí debería buscar la libre circulación de los factores de la producción, incluida la mano de obra, aunque no la armonización de políticas. Vega, por otra parte, considera que el intento de incluir el tema implicaría necesariamente proponer un proceso de integración mayor que el de un área de libre comercio, lo que necesariamente nos llevaría a una armonización de políticas y a una pérdida de autonomía en el manejo de las políticas económica y migratoria, lo cual no es recomendable.

El gobierno mexicano, a su vez, ha sostenido que precisamente el acuerdo de libre comercio tiene como propósito el generar empleos en nuestro país y evitar la emigración de trabajadores a Estados Unidos. También ha dejado saber que no desea exportar mano de obra y sí bienes, y que por lo tanto no planea

incluir el tema de la libre circulación de trabajadores en la agenda de negociaciones. Sin embargo, también es cierto que en la negociación del comercio de servicios en la Ronda Uruguay, México ha manifestado su interés en liberalizarlos siempre y cuando también se incluyan en la agenda de negociación los servicios intensivos en mano de obra.

En el último trabajo de este libro, Gustavo del Castillo propone una posible fórmula para incluir la mano de obra en la agenda de negociaciones multilaterales, o en las bilaterales. La tesis central de Del Castillo es que México, al igual que todos los países, debe procurar utilizar los recursos con que cuenta para obtener ventajas comparativas dentro de la economía mundial. Un factor de la producción que tiene el país y que por varias razones no ha podido utilizar de manera económica, es su mano de obra. Dado que el trabajo es uno de los principales factores de la producción y que tiene un papel de suma importancia dentro de las economías menos desarrolladas, su exportación temporal a mercados de trabajo internacionales debe ser un factor que impulse el desarrollo nacional.

En este sentido, la relación entre mano de obra y desarrollo no puede limitarse a encaminar a la economía nacional a un desarrollo intensivo en mano de obra, sino que la incorporación de esta última a la economía internacional y su articulación a distintos mercados de mano de obra debe conceptualizarse como un recurso más que, utilizado de una manera apropiada, debe proporcionar divisas al país y salarios que mejoren el nivel de vida de la clase obrera de México.

El trabajo de Del Castillo propone que a través de la negociación multilateral o la bilateral debe reglamentarse *de jure* lo que hasta ahora ha sido una relación *de facto*, a saber, el flujo de mano de obra mexicana hacia una serie de mercados laborales de Estados Unidos, que hasta ahora ha sido estigmatizado como criminal porque viola las leyes migratorias de aquel país. Partiendo de la premisa fundamental de que a la mano de obra se le debe tratar como a un factor de la producción, separado de la dimensión migratoria, Del Castillo propone reglamentarla mediante un sistema de certificación de la misma. Esta certificación sería el equivalente al otorgamiento de una licencia que reconozca el nivel de adiestramiento y la especialización del trabajador. La certificación de la mano de obra sería el primer escalón en la obtención de permisos para trabajar en el extranjero. Del Castillo ofrece como ejemplos de la variedad de permisos

que podrían ser negociados los que contempla la legislación española contemporánea.

Para concluir, quisiera agradecer al Departamento de Publicaciones de El Colegio de México su colaboración en la edición de este libro. También quisiera agradecer muy especialmente a Guillermina de Olloqui su apoyo en la preparación de las síntesis de las intervenciones durante el Foro de los autores incluidos en este libro. Éstas fueron muy valiosas e importantes para redactar esta presentación. Igualmente le agradezco su apoyo en la revisión de algunos de los textos traducidos.

TENDENCIAS DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL: ¿MULTILATERALISMO *VS.* REGIONALISMO?

MÉXICO FRENTE A LOS BLOQUES REGIONALES

VÍCTOR L. URQUIDI

El Colegio de México

A partir de los años setenta —ya casi dos decenios— se han venido registrando cambios de gran significación en la economía internacional, que tienen su origen principal en: *a*) las transformaciones tecnológicas intensas nacidas en gran parte de los adelantos científicos de la posguerra; *b*) la distinta capacidad relativa de los países de alta industrialización para aprovecharlas con fines productivos y de comercio; *c*) las fuertes fluctuaciones en la oferta y la demanda de productos básicos, reflejadas en sus precios y en los abastecimientos (petróleo, cobre, cereales, azúcar, café, etc.), y *d*) las políticas monetarias y financieras que las principales economías industrializadas han seguido, cada una por su lado, con efectos recesivos en ciertos periodos, en especial sobre las economías de los países en vía de desarrollo. Al mismo tiempo, entre los últimos se perfilaron en algunas regiones, sobre todo en la zona del Pacífico, políticas industriales basadas en la expansión agresiva de sus mercados externos.

Las cifras del comercio mundial se incrementaron en forma acentuada, a la vez que cambió la distribución regional del mismo. Entre 1970 y 1980 el monto global de las exportaciones se multiplicó por 6.4 veces (incremento de 312 mil millones de dólares a 1 billón 995 mil millones). Las economías de mercado de alto nivel de industrialización, que han sido siempre las principales exportadoras del mundo, participaron en dicho incremento por un factor de 5.6 veces (de 172 mil millones de dólares a 1 billón 261 mil millones). Las economías de mercado correspondientes a los países en vía de desarrollo acusaron un aumen-

to proporcional espectacular, al subir de 55 mil millones de dólares a 559 mil millones, o sea 10.1 veces. El principal flujo de comercio se registró entre los propios países de alta industrialización, pues se dio un incremento de 172 mil millones de dólares a 894 mil millones, o sea 5.2 veces. Estos datos[1] sirven para dejar bien establecido que son los países industrializados los que llevan a cabo entre ellos alrededor del 70% o más del comercio internacional global, y que la participación de los países en desarrollo, hasta 1980, aumentó incluso con más rapidez. Sin embargo, entre estos países destacaron casi exclusivamente Corea del Sur, los países del sudeste de Asia y los de África, el Cercano Oriente y América Latina que son exportadores netos de petróleo. Entre estos últimos, la influencia en el monto creciente de las exportaciones provino del precio del petróleo crudo; entre los no petroleros destacó la citada política de exportaciones de manufacturas, con resultados espectaculares.

América Latina, que se vio afectada, según los países de que se tratara, por factores tanto negativos como positivos en materia de precios de los productos básicos (por ejemplo, los mencionados antes), no logró ni siquiera mantener su participación relativa en el comercio global. En 1980, sus exportaciones totales fueron de apenas 89 mil millones de dólares o sea 16% de las exportaciones totales de los países en vía de desarrollo, y un modestísimo 4.4% del comercio mundial. Brasil destacó, no obstante, por su impulso a las exportaciones de manufacturas; México y Venezuela solamente por sus exportaciones de petróleo crudo, a los elevados precios impuestos por la OPEP.[2] Las exportaciones totales de México representaron en 1970 una proporción insignificante del total mundial; para 1980, impulsadas por el volumen y el precio de las exportaciones petroleras, llegaron a ser el 0.8% de ese total.

Desde 1982 se han producido nuevos y singulares cambios en las tendencias y las participaciones en el comercio mundial. El total de éste en el periodo 1980-1989 casi se ha estancado (incluso a precios corrientes), aun cuando se advierte un moderado

[1] Basados en la ponencia de Sidney Weintraub, "Perspectivas del comercio mundial", presentada al Seminario sobre integraciones Regionales y Subregionales llevado a cabo en El Colegio de México en mayo de 1987 (cuadro 3) y que fueron recopilados originalmente por Naciones Unidas en su *Handbook of International Trade* y sus suplementos.

[2] Las cifras a que se hace referencia están expresadas en dólares corrientes, es decir, sin corregir por la tasa de inflación mundial.

crecimiento, a tasas anuales de 2.5 a 3%, en los últimos tres años. Las exportaciones mundiales han perdido en general el empuje que tuvieron antes. Ello obedece al debilitamiento de los precios de muchos productos básicos, entre ellos el petróleo; a las medidas proteccionistas de algunos países industrializados, sobre todo mediante barreras no arancelarias, y a los impactos recesivos del endeudamiento externo de América Latina, África y algunos países de Asia. No obstante, para 1985 la proporción representada por las exportaciones de los países en vía de desarrollo continuó elevándose, a un 24%; en cambio, dentro de ésta, la correspondiente a América Latina se redujo, mientras creció la del sudeste de Asia. La proporción de las exportaciones totales de México con respecto a las globales se mantuvo en 1% (después de haber alcanzado un máximo de 1.4% en 1984), no obstante el notable incremento de las exportaciones de manufacturas a partir de 1983: más de 4 veces.

Puede preverse que estas tendencias continuarán —es decir, el moderado crecimiento del comercio mundial, con una creciente participación de los países del sudeste de Asia; el mantenimiento de las barreras no arancelarias, y los desbalances entre Estados Unidos, Alemania y Japón. Mientras se mantengan las políticas de pagar íntegros los intereses sobre las deudas externas y no se produzcan nuevas restructuraciones o reducciones de los saldos vigentes en favor de la banca comercial, no puede preverse un incremento apreciable de las exportaciones de los países industrializados a los fuertemente endeudados. Tampoco es previsible un cambio significativo en los niveles de exportaciones originadas en América Latina y África, que están afectados además por la debilidad de los mercados internacionales de productos básicos, incluido el petróleo.

Ante este panorama, las opciones para un país como México no son muchas. Las exportaciones se han dirigido tradicionalmente en alrededor del 66% a Estados Unidos, un 20% a Europa, y desde 1980 un 10% a Japón y el resto a otras regiones y países. América Latina absorbe apenas de 3-4% de las exportaciones mexicanas. Dada la composición actual de éstas —un tercio formado por petróleo, un 60% constituido por manufacturas (de las cuales casi el 40% las fabrican empresas transnacionales) y el 7% restante por minerales y productos agropecuarios—, el mercado de Estados Unidos seguirá siendo el predominante, con o sin acuerdo de libre comercio con ese país. Si llega a perfilarse el acuerdo bilateral, pudiera aumentar la proporción tradi-

cional del 66% a un 70-72% en los próximos seis años, o permanecer en los dos tercios si se consigue algún aumento significativo del *volumen* de las exportaciones. La exportación a la Europa comunitaria, que consiste en gran parte en el petróleo crudo que se vende a España, y la dirigida a Japón, que también es en lo principal petróleo, tampoco es probable que varíe significativa ni proporcionalmente.

¿Pudiera esta perspectiva modificarse por la formación de los llamados "bloques económicos"? En primer lugar, la noción de bloque económico no es hoy la misma que cuando el término se acuñó en los años treinta, cuando los "bloques" tuvieron un significado marcadamente restrictivo del comercio y los pagos, y aún se buscaba la autarquía. No es probable que la Comunidad Europea de los Doce, la AELC y el sistema del Consejo Nórdico acentúen sus niveles de protección arancelaria contra el exterior de esas áreas (antes al contrario); pero en cambio, tampoco es previsible que modifiquen de manera sustancial sus barreras no arancelarias actuales en general. La política de la CEE es favorable a la expansión del comercio mundial, no a exclusiones, pero maneja éstas sutilmente mediante las barreras no arancelarias. Lo mismo puede decirse del Japón, aun cuando su mercado interno está altamente protegido. El convenio Estados Unidos-Canadá no constituye tampoco un "bloque económico", ni una zona de libre comercio que sea excluyente del comercio con otras áreas. Los países prósperos del sudeste de Asia tampoco son excluyentes, aun cuando han logrado incrementar un poco su comercio intrazonal.

De ser válido lo anterior, la tarea a la que se enfrenta México es la de acentuar su esfuerzo industrial (y agropecuario y minerometalúrgico donde corresponda) para mantener e incrementar su participación en los mercados tradicionales, a los que siempre ha exportado. El problema esencial es el de adoptar y cumplir una estrategia permanente de exportación de manufacturas que permita competir con otros proveedores de los grandes mercados mundiales y penetrar en nuevos "nichos" del consumo de bienes terminados e intermedios. Sobre esta base, México puede comerciar con cualquier región o país en los términos de las políticas comerciales de éstos, vía los acuerdos del GATT o mediante negociaciones bilaterales. No tiene por qué temer "efectos negativos" de los llamados bloques, que a su vez no son bloques restrictivos.

Queda la cuestión de América Latina. El término "integra-

ción latinoamericana" está ya muy desgastado. A la retórica tradicional y a la falta de voluntad política de los principales países latinoamericanos, de supuesta vocación integracionista, se han añadido la falta de seguimiento del Acta de Quito de enero de 1984 y, con mayor fuerza, el peso del servicio de la deuda externa. Todos los esquemas subregionales o regionales —ALADI, Pacto Andino, Mercado Común Centroamericano, Caricom— están en un estado de crisis casi irrecuperable. Cada vez que en organismos técnicos y en seminarios se debate el tema de la integración económica latinoamericana, se llega a conclusiones y perspectivas de alto grado de optimismo o ilusión, que no conducen a ningún cambio en la realidad. Los jefes de Estado se pronuncian frecuentemente en el mismo sentido, sin mayor consecuencia práctica. Brasil y Argentina, que en 1986 firmaron un complejo tratado de mutua integración y libre comercio (al que luego se incorporó Uruguay) no han avanzado sino en forma mínima en los tres y medio años transcurridos; es por cierto un pacto que tiene algunas características de bloque económico restrictivo.

Mientras no se aclare el panorama político latinoamericano ni los tres o cuatro principales países puedan asumir compromisos significativos para la integración regional y subregional, México no puede pensar en obtener resultados positivos para sus exportaciones distintos a los que resulten de operaciones o negociaciones aisladas con algunos países, sea en Centroamérica o en América del Sur. El comercio lo llevarán a cabo sus actores —empresas privadas y públicas— y no los Estados, por más tratados que suscriban. En la medida en que tenga buen éxito la estrategia general de exportación, sobre todo de manufacturas, y no se presenten factores específicamente negativos (por ejemplo, en materia de pagos u otras restricciones), México podrá incrementar sus exportaciones a América Latina, con o sin esquemas de integración. Si se llega a poder competir en los mercados de los países industrializados del mundo, con más razón se podrá competir en los mercados latinoamericanos. Sería una salida falsa y retórica el pensar que primero habría que reformular los esquemas formales de integración, pues esto tomará muchos años.

La integración latinoamericana, que hace ya muchos años dejó de ser una prioridad para México, y en la que algunos países latinoamericanos incluso ven con recelo la posible participación mexicana, no tiene por ahora, ni a mediano plazo, visos de

producirse. América Latina, que en tantos aspectos de la economía mundial se quedó atrás desde los años setenta, necesita replantearse la relación entre sus economías, en especial la parte de ellas que corresponde a la industria, y los cambios y tendencias de la economía mundial. Y sólo de ese nuevo planteamiento podrán surgir nociones más prácticas y duraderas sobre integración, teniendo en cuenta, entre otros, el ejemplo de la Comunidad Económica Europea y los esquemas de ampliación de la misma a los países europeos aún no asociados.

MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO EN LA POLÍTICA COMERCIAL INTERNACIONAL

JAGDISH N. BHAGWATI

Columbia University

México es en este momento, y creo que correctamente, el foco de atención de todo el mundo, y pienso que su caso define básicamente los términos de referencia de este trabajo. México está sufriendo una transformación importante, de hecho una de las más importantes en la economía mundial, que está dirigida hacia las reformas de precios, la prudencia fiscal, la liberalización del comercio y a toda una serie de políticas que, en mi opinión, son producto de la experiencia de la posguerra en todo el mundo y que han hecho que muchos pueblos hayan decidido que el adoptarlas es el mejor camino para seguir adelante. Es el mejor camino, sí, pero muy difícil de seguir, por lo que no dejo de admirar al equipo que dirige su presidente, que está realmente intentando lograr todo esto. Me impresionó lo que dijo otro participante en este Foro respecto a que la justicia social es igualmente importante. Opino que una lección que hemos aprendido, a pesar de las críticas que se hicieron en los años sesenta y setenta, es que después de todo no existe conflicto alguno entre la eficiencia y el crecimiento, por un lado (que es lo que realmente pone de relieve el gobierno de México) y por el otro la práctica de la justicia social, en especial la erradicación de la pobreza, problema que comparten con México países como la India, China y otros. La única forma en que ustedes pueden asestarle un golpe a la pobreza es creando empleos permanentes. Se puede conseguir lo mismo otorgando subsidios, pero a fin de cuentas algunos de éstos, o lo que se pudiera llamar un ataque

directo a la pobreza, mediante subsidios sencillamente no funcionaría porque les impediría mejorar las finanzas, y éstas sólo mejorarán siempre y cuando se logre el crecimiento. De tal suerte, lo que ustedes deben buscar como importante meta es la eficiencia.

Por supuesto, esto no debe ser lo único. Ustedes deben alcanzar sus objetivos manejando otros mecanismos políticos que estén más directamente encaminados hacia la justicia social, y creo que de hecho, ésta es la manera como se debe proceder; ser eficientes, obtener más dividendos de cualquier recurso en que se invierta para crecer más de prisa, y tratar de tener la mejor salida de esta ruta. A mi entender, esto es lo que está haciendo su gobierno.

Así pues, en este contexto, yo veo la liberalización del comercio como una política esencial y socialmente progresista, y lo mejor es que, a la mayor brevedad, la izquierda asimile esto en los países como el mío y el suyo.

Pensar en el crecimiento o en la eficiencia como obstáculos a la justicia social es simple y sencillamente un disparate. En lo que a mí respecta, no he cesado, desde hace mucho tiempo, de propugnar por esto en mi país y creo que ciertamente es algo que también debe ponerse de relieve en el suyo. Es preciso comprender esto de manera muy especial porque en este momento se corre el peligro de que el experimento mexicano se pueda interpretar como algo orientado más hacia la tecnocracia que hacia la justicia social y, en mi opinión, si estos dos conceptos se conciben con propiedad y se llevan a cabo correctamente, no tienen por qué ser incompatibles.

Volviendo a la liberalización del comercio como un componente principal, los organizadores me pidieron que mi plática se enfocara hacia la cuestión del multilateralismo y hacia los bloques comerciales por regiones. Éste es un problema que se presenta en México, así como en muchos otros países en el marco de la economía mundial. El regionalismo es hoy en día mucho más importante de lo que era hace escasos 10 años. México ha decidido adoptar dos opciones, es decir, entrar al GATT y al mismo tiempo anunciar su intención de celebrar un acuerdo de libre comercio con el resto de América del Norte. A mi juicio, aunque parezca una contradicción, ambas opciones son compatibles. Un acuerdo de libre comercio es completamente compatible con el GATT y, no fue algo que surgiera después de que se formó el GATT porque este organismo quisiera adaptarse a la Comunidad Europea. Esta situación estaba presente desde un

principio, y para aquellos de ustedes que deseen leerlo, el memorándum original de James Mead, que se reprodujo recientemente en *World Economy*, contiene conceptos muy precisos sobre la integración.

Obviamente, la idea es que, si un grupo de países quiere integrarse por completo y negociar entre sí como si fueran prácticamente un solo país, se le debe permitir ser una excepción de las obligaciones ante el GATT como nación más favorecida. Así pues, para exponer en forma correcta los hechos, si existen países que se integran y siguen permaneciendo como socios del GATT, y éste es un asunto en el que ya han pensado los partidarios del multilateralismo y del GATT. A mi juicio, y creo que esta opinión la comparten conmigo los arquitectos del GATT, esto es perfectamente congruente.

Otro punto es la idea de que el multilateralismo se ha acabado en la medida en que los acuerdos de integración regional se han incrementado. Y aquí, por supuesto, aquellos de ustedes que hayan seguido estos acontecimientos de cerca recordarán la declaración de mi amigo y antiguo colega, Lester Thoreau, que dice que el GATT ha muerto. Yo quisiera ahora rebatir esta tesis desde diferentes puntos de vista y decir que el GATT no está muerto, y que el regionalismo todavía no ha llegado para dominar y fragmentar la economía mundial. Como dicen los británicos "El GATT ha muerto, ¡viva el GATT!" Estamos en el proceso de revitalización, estamos rehaciendo al GATT, y en un momento volveré sobre el tema.

En primer lugar, tal como nos lo siguen recordando Arthur Dunkel y otro más, si el GATT estuviera muerto hubiera sido muy extraño que recientemente haya habido tantos países, incluido México, que se han querido adherir a él. Es muy difícil invitar a la gente a que asista a un funeral, pero es mucho más fácil que la gente acuda a una fiesta.

Existe también un argumento histórico que quisiera recordarles. El concepto de que el regionalismo llegará a imponerse y de que el GATT o el multilateralismo van a morir no es nada nuevo; quiero decir que esto ya se declaró en los tiempos en que se estaba integrando la Comunidad Europea; cuando ésta se formó, irrumpieron muchos regionalismos en todo el mundo. En su región ustedes contaban con la ALALC después se propuso la creación de una Cuenca del Pacífico de libre comercio, y más tarde la del acuerdo de libre comercio de América del Norte que abarcara el Atlántico Norte. Esto da la impresión de que la

revolución regional había surgido en toda la economía mundial. Durante cinco años así fue, pero esto se acabó, simplemente murió. No quiero volver los ojos hacia atrás; estoy seguro de que en aquellos días no había nadie como Lester Thoreau, pero también lo estoy de que ustedes encontrarán un sinfín de declaraciones de los economistas y de los políticos en cuanto a que el regionalismo era una ola del presente y del futuro, y sin embargo murió.

En mi opinión, esto sucedió por varias razones, pero simplemente quiero decir que la historia puede repetirse y que el regionalismo puede no estar aquí mañana, a pesar de su difusión en este momento. Sin embargo, pienso que en alguna medida el regionalismo pasa por un momento importante que se debe a la coincidencia de dos acontecimientos importantes. Uno de ellos es sencillamente la inminente consolidación de la CEE en Europa en 1992, lo cual se está dando no como una especie de anticomercio o antimultilateralismo, sino, probablemente, como resultado de la intención de los europeos de lograr una mayor integración política; y desde el punto de vista económico, simplemente para dar una inyección de optimismo al sistema a fin de crear un clima propicio a la inversión, lo cual los rescataría de la mentalidad del estancamiento en la que estuvieron sumergidos desde el éxito de la OPEP en 1973.

Así pues, Europa 92 no está enfocada a los beneficios que reporta el comercio como tal, sino que más bien está dirigido, y como economista internacional que soy detestaría admitir esto, a crear la psicología de la inversión, que es el medio más amplio dentro del cual se consigue un crecimiento rápido que permite salir más fácilmente del estancamiento. Pero esto es perfectamente consistente con el artículo XXIV; de hecho este artículo así lo requería, porque, en efecto, éste requiere, como ya dije, de una integración completa. La CEE no estaba integrada completamente. Existían las cuotas y una serie de factores más que se interponían. Pero no hemos querido verlo, de manera que si estuvieran pensando desde un punto de vista legal, el artículo XXIV en efecto requería, probablemente desde 1982, que se diera la Europa 1992 y que, de hecho, esto se retrasó demasiado. Pero se estaba gestando, y pienso como alguien que recientemente dijo: "el mercado común se está haciendo cada vez más común"; es decir, que sólo se han dado los pasos finales, que son los más difíciles, para llevar a cabo la fusión de la Comunidad.

Por otra parte, el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, del cual se trata más ampliamente en otros capítulos de este libro se dio en parte porque Canadá deseaba detener la injusta legislación estadunidense relativa a las prácticas comerciales y desleales por las dificultades que estaba teniendo con Estados Unidos, así como para explotar el mercado estadunidense. Pero Estados Unidos tenía una agenda diferente, que era tratar de declarar su intención de seguir la vía regional si la Ronda Uruguay no lograba arrancar, y en caso de hacerlo entonces dejar asentado el tipo de cuestiones para hacer del GATT el instrumento más apropiado para cumplir las necesidades del momento tal como ellos lo percibían.

Una vez más, la intención americana era hacer una advertencia en el sentido de que no habían hecho uso del artículo XXIV, más que en un pequeño caso, que es el del acuerdo Estados Unidos-Israel, justo unos años antes del caso de Canadá; pero básicamente, Estados Unidos se ha abstenido por completo de esto, y ahora dice que también irá por el camino que marca el artículo XXIV si no se empezaba la Ronda Uruguay. Y en aquel momento dio inicio la Ronda. Así pues, en cierto sentido, una tentativa única desde el punto de vista de Estados Unidos, pero cuando vemos CEE 1992 y captamos un cambio de actitud estadunidense hacia el artículo XXIV, es muy difícil dejar de pensar que la economía mundial se está fragmentando y que el regionalismo es la tendencia del futuro.

Y sigo pensando que es un camino equivocado, pero por supuesto, en economía como en las ciencas sociales, la esperanza puede "autosatisfacerse": si la gente cree que ése es el camino que ustedes están siguiendo, entonces, como sucedió en el Lejano Oriente, inmediatamente se interesa por ello. En Sudamérica la gente mostró su preocupación; y si ése es el camino por el que el mundo está yendo y ya hay dos enormes y gigantescas áreas que se están orientando hacia el regionalismo, ¿entonces, en qué situación está el multilateralismo? Está muerto. Esto fue en parte lo que también llevó a Thoreau a declarar el fallecimiento del GATT y que el GATT ya no era el centro de acción.

Ahora bien, Japón no puede seguir este camino. A mi juicio, el Lejano Oriente también plantea las cosas de manera muy diferente. Ellos quieren acceder a los mercados mundiales y no desean sufrir la fragmentación. Para el gobierno de Estados Unidos, las virtudes del multilateralismo son importantes y también lo son para las naciones del Lejano Oriente. Si tomamos

como ejemplo el ASEAN, que es uno de los acuerdos que se dio entre Singapur, Malasia, etc., veremos que, en cierta medida, ellos también le dieron el nombre de acuerdo económico, pero si se estudia con detenimiento, veremos que esto no es descabellado y que no están únicamente interesados en comerciar entre sí y diversificar el comercio internamente; desean los mercados mundiales, es así como crecieron y tuvieron un enorme éxito en el mundo de la posguerra, y ésta es la razón por la cual los países como México están tratando ahora de emularlos a través de la liberalización del comercio. Así pues, básicamente lo que ustedes quieren es un sistema de comercio multilateral, y yo opino que existen en el mundo de la economía suficientes fuerzas, suficiente liderazgo y el enorme trabajo que se está realizando en la Ronda Uruguay para rehacer el GATT. Decir que éste no es el camino del futuro y que el sistema de comercio multilateral ya no existe, es simplemente anunciar, al estilo de Mark Twain, la muerte prematura de algo que probablemente tiene por delante muchos años de vida.

Otro argumento que ha adoptado la gente como Thoreau es que el regionalismo es el único camino para que los pueblos puedan comerciar entre sí, dado que éstos se preocupan ahora mucho más porque no haya comercio injusto entre ellos. La globalización de la economía mundial ha creado enorme preocupación entre muchos pueblos en el sentido de que el hecho de que todo el mundo se meta en el patio trasero del otro, ha provocado que la relación entre el comercio mundial y el PNB haya crecido de una manera inusitada, y si a esto se añade el sistema de tipo de cambio que ahora permite mayor volatilidad (aunque el pre y postacuerdo *Plaza* sea probablemente *atípico* y se elimine) se tienen todavía muchos cambios sustanciales en los precios de los tipos de cambio que pueden modificar drásticamente la ventaja comparativa en muy poco tiempo. Todos estos cambios estructurales en la economía mundial se han combinado para propiciar una enorme suspicacia en el sentido de que quizá la otra parte le está ganando porque su gobierno le está ayudando, o que la gente de ahí está haciendo algo injusto.

Mi opinión, como intelectual de la política comercial, es que el mundo está en una encrucijada, que hay dos caminos en el sistema mundial que de alguna manera se compensan. Uno de ellos es manifestar que debemos armonizar todo y que es preciso tratar de reducir la magnitud de las cargas de un mercado injusto diciendo: sus políticas, sus métodos, sus instituciones, lo que

tengan, algo de lo cual no nos preocupábamos demasiado antes, debe armonizarse, siendo que lo que se quiere decir es: "el otro individuo debe ser un clono de lo que yo soy, antes de que yo acepte ese comercio según las reglas que se pueden cumplir".

Si ustedes leen el discurso de Thoreau, verán que esa es una de sus mayores preocupaciones. Pienso que otra vez su línea se basa en las observaciones de los directivos empresariales (CEO) de Estados Unidos. Él es en este momento director de la Sloan School, que es la escuela de administración del MIT, de tal manera que se topa a cada rato a estos que se quejan: "No comerciaremos a menos que tengamos la misma clase de acuerdos armonizados en cualquier parte". Pero la impresión que me da la mayoría de los hombres de negocios (no los conozco tan bien como Lester Thoreau) es que después de todo, comercian porque el comercio les reporta beneficios, y mientras sigan disfrutando de algunas cosas como la armonización en determinados casos, seguirán comerciando. A este respecto, creo que la ventaja que tienen los mercados abiertos multilaterales es precisamente que permanecen abiertos. Así pues, reitero, es de un pesimismo exagerado decir que "nadie hará comercio mientras no exista la armonización", porque ésta generalmente procede con más rapidez sobre las reglas regionales, dado que bajo la regionalización se podrán tener acuerdos regionales con pueblos más afines, por ejemplo, que políticamente hablando estén más dispuestos a negociar reglas como la armonización, etc., hasta donde sea posible.

El otro camino a seguir es mediante el comercio administrado, que es lo mismo que decir: "no hay manera de comerciar realmente con los países según ciertas reglas si no podemos armonizarlas verdaderamente", lo cual suele ser el caso de la mayoría de los países. No es posible armonizar a Zaire con Estados Unidos o a México con Japón, por ejemplo. De manera que, la posición en los círculos americanos hoy en día es que sólo debemos tener un comercio controlado, que son los burócratas y los políticos los que deben decidir quién consigue qué porque no hay nada como una regla de comercio orientado, que es un tipo de comercio posible en el seno del GATT. Creo que esto es también un desatino, pero esta idea que se ha introducido del comercio injusto, que creo que nosotros los economistas debemos enfrentar de alguna manera, está creando una clase de problema, que a mi entender puede llegar a representar un peligro. Estamos atrapados, por así decirlo, entre dos diferentes

clases de amenazas al sistema de comercio multilateral, por lo que nosotros, como economistas académicos y demás debemos preocuparnos si queremos apoyar el multilateralismo; la idea de que es necesario armonizar o tener un mercado controlado puede representar un problema, y aunque pienso que todavía no ha causado perjuicios, si estamos alerta, si la identificamos, es más fácil estar en disposición de enfrentarla con anticipación.

¿Necesitamos realmente el multilateralismo? Yo creo que sí, porque la fragmentación de la economía mundial y el comercio controlado no son los caminos que ustedes quieren recorrer. No creo que en su caso se llegue a repetir lo que sucedió en la década de los treinta, pero el resultado podría ser una fina imitación razonable o una mala copia de ello. ¿Y por qué habríamos de desear una situación así? Dado que el multilateralismo ha funcionado bien, en términos de oportunidad de costo, perderíamos algo positivo. No quiere decir esto que nos sumergiríamos en un coma del cual nunca podríamos salir, pero pienso que perderíamos algo muy valioso.

Y ahora, hablemos de la situación de México. Creo que entre las opciones de México no está el entrar en lo que en los países en desarrollo se llama Cooperación Económica para los Países en Desarrollo (Economic Cooperation of Developing Countries, ECDC), que significa cualquier subgrupo de estos países que pueden actuar como quieran respecto de cualquier otro país, sin tomar en cuenta las obligaciones de la nación más favorecida. Los países en desarrollo tienen que aceptar las obligaciones tendientes a constituir un sistema de comercio multilateral. Éste es uno de los temas importantes presentados ante la Ronda Uruguay. Ahora bien, la integración es harina de otro costal; la situación de México frente a Estados Unidos y frente a América del Norte plantea oportunidades y posibilidades muy particulares, lo cual, repito, es un asunto muy diferente. No creo de ninguna manera que los mexicanos (me refiero a la posición adoptada por el gobierno mexicano tal y como yo la entiendo) estén viendo esto como una alternativa hacia el GATT. Quiero decir que México ha entrado al GATT, está desempeñando un papel destacado dentro de este Acuerdo para revivirlo y está tratando de que la Ronda Uruguay tenga éxito, y pienso que ésta es una posición muy razonable.

¿Pero qué puede obtener México de todo esto? Una de las cosas es que podrá promover en cierto grado la inversión extranjera, y cómo están viendo lo que está pasando en Europa del

Este y en países como Japón, cuya posición es entrar al Mercado Común Europeo, existe la posibilidad de que México gane algo si consigue un mercado más libre con el país más rico del mundo, mediante un acuerdo de este tipo. No soy muy optimista a este respecto porque los europeos, y espero que me perdonen por lo que voy a decir si entre nosotros se encuentra alguno, a diferencia de los estadunidenses, no tienen mucho empeño en el libre comercio. Creo que los estadunidenses están más abiertos a ello, por lo menos en espíritu. Sin embargo, no creo que deseen jugar muchos juegos tratando de mantener fuera a las importaciones. Pero, y esto también en términos de la inversión extranjera, Estados Unidos está relativamente abierto; el Congreso protesta, y esto ciertamente distorsiona las inversiones, pero no existe nadie, ni ningún acuerdo del GATT que diga que no se puede discutir la legislación sobre la protección del insumo o contra la inversión extranjera; éste es un asunto de elemental autonomía. Pero dado lo anterior, Estados Unidos es un país relativamente abierto.

REGIONALISMO EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COMERCIO Y LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS*

PETER MORICI

Departamento de Economía, Universidad de Maine

El interés manifestado por México por alcanzar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos ha recibido una cálida acogida por parte de la administración del presidente Bush.[1] Si bien se admite que serán difíciles las negociaciones para liberar de manera sustancial el comercio y el flujo de inversiones entre dos países con tradiciones de desarrollo económico y social históricamente tan diferentes, si dichas negociaciones se contemplan en el contexto más amplio de las cuestiones económicas y políticas que están afectando el progreso del sistema multilateral de comercio del GATT, y de los intereses nacionales de los dos países, entonces los negociadores cuentan con alicientes sustanciales para superar las dificultades institucionales, legales y políticas y llegar a establecer un acuerdo comercial.

En la parte I de este trabajo se analizan las tendencias económicas y políticas que en este momento favorecen al regionalismo, en particular la formación y consolidación de bloques comerciales regionales. En las partes II y III se discuten las

* Trabajo presentado en el Foro Internacional "México y sus perspectivas de negociación comercial con el exterior" celebrado en la Universidad Tecnológica de México, 11-15 de junio de 1990.

[1] U.S. Seen Giving "Warm Reception" to Mexican Request for Talks on FTA. *International Trade Reporter Current Reports*, 23 de mayo de 1990, p. 738.

probabilidades de que se negocie con éxito un tratado México-Estados Unidos y los intereses de Canadá en el mismo. En la parte IV se examinan algunos de los problemas que un pacto comercial bilateral plantearía a México y Estados Unidos en cuanto a su participación en el sistema multilateral global de comercio, y en la parte V se presentan algunas conclusiones.

I. TENDENCIAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS QUE FAVORECEN EL REGIONALISMO

Las dificultades características de las negociaciones multilaterales contemporáneas, el decaimiento de la importancia de Estados Unidos en la economía internacional y otras cuestiones económicas, tecnológicas y políticas tienden a impulsar el regionalismo patente en el sistema comercial internacional.

Impedimentos para el progreso del comercio multilateral

En virtud del éxito que ha tenido el GATT en cuanto a lograr la reducción de aranceles y aumentar el mayor volumen y esfera de acción del comercio mundial, el ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales se ha ampliado, y se ha puesto mayor énfasis en las complejas cuestiones de las medidas no arancelarias tales como los derechos de propiedad intelectual, las adquisiciones gubernamentales, los reglamentos de inversiones, los subsidios y las políticas de innovación, los servicios y otros esfuerzos por circunvenir los reglamentos del GATT como las denominadas medidas de "área gris".

El logro de un avance significativo en estas cuestiones requiere con frecuencia de una gran armonización internacional de las políticas, las prácticas y los reglamentos internos. Con 97 países que ahora son miembros activos del GATT, los participantes en la Ronda Uruguay de negociaciones varían mucho más que antes en cuanto a sus expectativas de desarrollo, sistemas legislativos, instituciones políticas y económicas y políticas industriales, sociales y fiscales.

Además, el crecimiento es ahora mucho más lento y el desempleo más difícil de resolver en muchos de los mercados principales del GATT —los países de la OCDE— en comparación con los años cincuenta y sesenta. Para enfrentar los ajustes estructurales y las presiones políticas que crea la liberación del comercio

es necesario que aumente el ingreso real y que mejoren las oportunidades de empleo de los trabajadores desplazados por las importaciones y las nuevas tecnologías. Estas tendencias juntas se combinan para hacer que una ulterior liberalización comercial multilateral, aunque resulte práctica y viable, también sea económicamente dolorosa, políticamente costosa y desilusionantemente lenta.

Liderazgo de Estados Unidos

Desde su inicio, el liderazgo de Estados Unidos ha sido de crítica importancia para el avance del GATT. El enfoque que ha guiado a este país se ha basado en la premisa de que la prosperidad de las economías nacionales depende de que las autoridades gubernamentales basen sus políticas en el comportamiento del mercado y en las decisiones de la empresa privada relativas a la distribución de los recursos industriales.[2] Por consiguiente, los países participantes en el GATT deben intentar que se eliminen las barreras al comercio y a las inversiones y se aprueben reglamentos que constriñan la capacidad de los gobiernos para influir en el comportamiento de los mercados internos e internacionales.

Aun cuando este punto de vista ha ganado terreno en años recientes, el agnosticismo de Estados Unidos en cuanto a la intervención gubernamental continúa inmóvil. Es frecuente que los socios comerciales de Estados Unidos no compartan con ese país muchos de sus conceptos en cuanto a las políticas por adoptar con respecto a la respuesta o la orientación del mercado y consideran que los gobiernos ayudan de manera importante a las empresas privadas a descifrar y responder adecuadamente a las señales del mercado.[3]

[2] Esto no significa que el gobierno de Estados Unidos no haya intervenido de manera agresiva y significativa en los mercados. Ejemplos importantes son las medidas de salvaguardia y de "área gris" así como el uso excesivo del denominado proteccionismo contingente, a los que ha recurrido con frecuencia para aplacar a grupos de interés políticamente fuertes. El gobierno de Estados Unidos apoya asimismo a la industria de otras maneras, en particular las actividades de investigación y desarrollo a través de los gastos para la defensa; sin embargo, en muchos casos las autoridades federales no están dispuestas a reconocer sus beneficios competitivos, o bien justifican dichas políticas aduciendo la seguridad nacional, a veces con razonamientos adicionales de agentes gubernamentales a competidores civiles en Japón y la Comunidad Europea.

[3] En esto hay que distinguir entre políticas que meramente aceptan las

El gobierno de Japón, por ejemplo, haciendo uso de consorcios industriales, actúa en forma mucho más agresiva que el gobierno de Estados Unidos en cuanto a la ayuda que proporciona a las empresas de tecnología de punta. Como los costos de muchos productos y procesos de tecnología avanzada se están elevando por encima de la capacidad de financiamiento, incluso de grandes corporaciones, y como dichos costos con frecuencia exceden la capacidad de los grandes mercados domésticos para absorberlos, cuando la participación de la empresa en el mercado se fragmenta debido a la competencia, no queda muy claro, en el sentido clásico económico, que las políticas de innovación japonesas sean proteccionistas o rapaces.

Cuando Estados Unidos y sus socios comerciales sí están de acuerdo en cuanto al ámbito y los límites de las políticas de respuesta al mercado, en oposición a políticas proteccionistas o predatorias, muchas veces no concuerdan con respecto a los efectos compensatorios entre las metas económicas y sociales. Basta considerar, por ejemplo, el atolladero en que se encuentran hoy los Estados Unidos y la Comunidad Europea (CE) con respecto a los subsidios agrícolas.

"señales del mercado", por un lado, y políticas de "respuesta del mercado" u "orientación del mercado", por el otro. Durante la última década ha ganado terreno el concepto estadunidense de que en última instancia los gobiernos no pueden oponerse a las señales del mercado internacional al manejar la economía en su conjunto. El fracaso de Mitterrand en cuanto a reafirmar la soberanía de Francia sobre su mercado interno a principios de la década de 1980 probablemente ha hecho que Europa se olvide de la idea de que las naciones pueden resistir ampliamente las fuerzas de las ventajas comparativas sin incurrir en grandes costos. La reforma de las políticas de México atestiguan igualmente el éxito de esta ideología de mercado.

Sin embargo, otra cosa es afirmar que los gobiernos no juegan un papel importante en garantizar que el sector privado perciba de manera adecuada y tenga los recursos para responder a las señales del mercado. Por ejemplo, los gobiernos de Europa están preparados para fomentar y financiar las inversiones en tecnología con un potencial a largo plazo para automantener la producción competitiva.

El concepto de que es imposible lograr (o es poco práctica en el sentido político) la promoción de un conjunto de políticas industriales válidas y eficientes es más bien una idea aislada (apoyada por Estados Unidos. En ese país, muchos demócratas en el Congreso y dirigentes del sector privado apoyan políticas públicas que ayuden a las empresas de tecnología de punta a diversificar los riesgos y a financiar los costos de investigación y desarrollo; a estos enfoques, sin embargo, se oponen actualmente los funcionarios John Sununu, Michael Boskin y Richard Darman del gobierno del presidente Bush.

Por otro lado, la confianza de Estados Unidos en acuerdos comercio administrado en relación con sectores conflictivos como los del acero y semiconductores, y su inclinación para apoyar las nuevas tecnologías aduciendo la seguridad nacional, hacen que las exhortaciones de Estados Unidos en cuanto a la eficacia de la no intervención sean hasta cierto punto poco creíbles.

No obstante, quizá tenga mayor importancia el contraste que existe entre el comportamiento competitivo de Japón y Estados Unidos. Desde el punto de vista asiático, no hay motivo para adoptar los enfoques estadunidenses con respecto a las políticas industriales o innovativas, cuando las suyas propias funcionan tan bien. ¿Por qué no pueden los países de industrialización reciente (PIR) de Asia del Este adoptar los enfoques japoneses para llevar a cabo la transición de una economía de mano de obra intensiva a otra de actividades tecnológicas intensivas?

La respuesta hasta cierto punto radica en que hay cierto deseo en mantener el acceso al mercado estadunidense. A su vez, las amenazas de represalias estadunidenses añaden mayor dinamismo al estrechamiento de lazos comerciales y de inversión entre las economías de Asia oriental y sudoriental y fortalecen el bloque comercial informal que está surgiendo alrededor de Japón.

La Comunidad Europea considera que los principales obstáculos que debe superar son intraeuropeos y parece conceder prioridad (tal vez de manera desproporcionada) a las reformas internas. De todas maneras, las reformas de 1992 reflejarán el sentimiento europeo de lo que significa una política de "puertas abiertas", lo que es "justo", "digerible" y "distorsionante".

Estados Unidos enfrenta grandes dificultades para seguir manteniéndose como líder en las negociaciones internacionales sobre asuntos respecto a los cuales sus percepciones difieren sustancialmente de las de algunos de sus socios comerciales, por ejemplo, las políticas de subsidios e innovación, o por qué se considera que ese país tiene más que ganar, como en los servicios y en la agricultura, o por qué la armonización o reforma de instituciones con fuertes bases culturales es arriesgada, como en el caso de los derechos de propiedad intelectual, estándares, acceso a los sistemas internos de distribución y el *keiretsu* japonés.

Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea consideran que es más factible disminuir las barreras comerciales con mayor rapidez en sus propias regiones —los conflictos ideológicos son menos significativos, o en todo caso, menos evidentes y más manejables dentro del contexto regional.

Otras consideraciones económicas

A medida que avanza la industrialización en Asia oriental y sudoriental y en América Latina, los países más industrializados de Europa occidental, así como Estados Unidos, Canadá y Japón, dependen cada vez más de los nuevos productos de alta tecnología y de los métodos avanzados de producción de las grandes empresas para generar exportaciones y mantener el costo de la producción en niveles competitivos. Sin embargo, como se ha señalado, los costos del desarrollo de nuevos productos son cada vez más altos. Por ejemplo, en la década de 1970, la creación de un nuevo fármaco costaba generalmente 16 millones de dólares y se tardaba cuatro o cinco años en desarrollarlo; en la actualidad el precio es de 250 millones de dólares y se tarda 12 años.[4] Incluso empresas de alcance mundial como la IBM, la Motorola y la Ford carecen de presupuesto y de recursos para financiar la investigación y el desarrollo de todos los productos y procesos necesarios para competir en sus respectivos campos de interés básico. Por eso, a diferencia de lo que pasaba en los años sesenta y setenta, en la actualidad se fusionan o se asocian los gigantes industriales en cuanto a sus productos, tecnologías y mercados esenciales, y los rivales en un entorno son socios en otro.[5]

Con frecuencia es necesario acaparar gran parte de los mercados continentales libres de barreras arancelarias significativas para sufragar los costos cada vez más altos del desarrollo de productos de tecnología avanzada.

En Europa, aunque el comercio está libre de aranceles entre los países occidentales, el programa de 1992 es esencial para eliminar las barreras administrativas y técnicas del comercio interno de la Comunidad Europea, tales como la prueba y aproba-

[4] Jeremy Main, "How to Go Global-and Why?", *Fortune*, 28 de agosto de 1989, p. 70.

[5] Por ejemplo, Texas Instruments, después de demandar a Hitachi por usurpación de patentes en 1986, ahora se ha asociado a su Némesis para desarrollar un *chip* de 16 mega-bites de memoria RAM; Motorola está trocando su valioso microprocesador por la tecnología de manufactura de los DRAM de Toshiba y por un mejor acceso al mercado japonés: IBM ha iniciado su primera empresa conjunta con Toshiba con respecto a las pantallas de cristal líquido de las computadoras portátiles. Véase Louis Kraar, "Your Rivals can be your best friends", *Fortune*, 27 de marzo de 1989, p. 68; Ronald Henkoff, "What Motorola learns from Japan", *Fortune*, 24 de abril de 1989, p. 168; Jacob B. Schlesinger, "IBM Toshiba to Produce Screens Jointly", *The Wall Street Journal*, 31 de agosto de 1989, p. B-5.

ción de productos y las prácticas discriminatorias de compras gubernamentales.[6] La necesidad de lograr que los mercados continentales diversifiquen los costos de investigación y desarrollo y los riesgos de intermediarios, y la lógica de impulsar políticas de innovación que comprendan a toda la Comunidad Europea, a diferencia de un enfoque nacional, ayudarán a la consolidación de la CE. Además, las presiones sobre los países de Europa occidental y oriental que no son miembros de la CE en cuanto a que se plieguen a las prácticas de la comunidad y busquen asociarse o integrarse a ella, serán mayores como resultado de estas tendencias.

Aun cuando Canadá es la séptima potencia industrial, el acceso a los mercados de Estados Unidos mediante un tratado comercial es esencial para proporcionar una base adecuada de mercado a sus empresas orientadas hacia la investigación y el desarrollo. En Asia, las inversiones de Japón en las empresas de industrialización reciente ya establecidas y en otras nuevas fortalecerá en buena medida la base del mercado a sus productos de investigación y desarrollo intensivo.

El sistema de fabricación y entrega de productos manejado por computadora en las grandes empresas tiene el potencial de permitir a los países industrializados continuar siendo competitivos en una variedad de actividades. Estos sistemas, ponen de relieve la necesidad de respuestas rápidas a los cambios en los requerimientos y las preferencias de los consumidores. Por estar centrada en los vínculos que existen entre las empresas multinacionales y los proveedores de partes, la competitividad de las principales industrias (por ejemplo, la fabricación de automóviles) depende en parte de la complejidad de la tecnología, de la ágil respuesta y de la lealtad de los proveedores (por ejemplo, de los fabricantes de partes). Por el contrario, las pequeñas empresas dependen cada vez más en el mayor número de clientes con respecto al capital, la experiencia técnica y el acceso estable de sus productos al mercado. A este respecto el sistema japonés del *keiretsu* puede proporcionar ventajas importantes.

A medida que los fabricantes en los países con altos niveles

[6] Antes de la iniciativa de 1992, los países miembros de la Comunidad Europea obtuvieron menos del 2% de sus compras de proveedores no nacionales, incluidos los de otros estados miembros. United States International Trade Commission, *The Effects of Greater Economic Integration Within the European Community on the United States*, Washington, USITC Publication, núm. 2204, julio de 1989, p. vii.

salariales tratan de obtener proveedores en los países en vías de industrialización de Asia sudoriental, América Latina y Europa occidental y oriental, y éstos buscan tecnología y mercados estables para sus exportaciones, estas relaciones podrían establecerse con mayor facilidad en el contexto de acuerdos comerciales regionales.

Consideraciones políticas

Los países miembros de la Comunidad Europea tienen considerable interés en el buen éxito del desarrollo de las economías de mercado que están surgiendo en Europa del Este. Dichas economías ofrecen un amplio mercado y son una fuente de mano de obra barata, en particular cuando se considera su nivel de capacitación tecnológica en comparación con el de muchos países en desarrollo de occidente. Las compañías multinacionales europeas podrán beneficiarse de estas oportunidades.[7] Estas consideraciones ponen de relieve que el proceso de la integración europea es inevitable. No obstante, dicho proceso, además de impulsar el regionalismo en Europa, impondrá ajustes considerables al sector obrero de la Comunidad Europea y perturbará la atención del sector oficial por encima de las preocupaciones inherentes al proceso de 1992, haciendo más difícil los acuerdos multilaterales. En América del Norte, Estados Unidos tiene un gran interés geopolítico en el éxito de las reformas económicas de México, cuyo buen fin depende críticamente del aumento en las exportaciones manufactureras a Estados Unidos. Por otro lado, las ventajas de costo laboral y de mercado que se presentan para la Comunidad Europea con los sucesos en Europa del Este, hacen que México sea un socio atractivo para Estados Unidos. Hace poco tiempo el presidente Salinas expresó elocuentemente el caso:

> Los cambios que se han producido en Europa del Este proporcionarán a Europa occidental una enorme fuerza laboral calificada y una fuente de mano de obra barata. De esta forma la competitividad de Europa aumentará extraordinariamente. Esto es algo que no se observa en la situación Estados Unidos-Canadá.

[7] En el sector automotriz, por ejemplo, las empresas japonesas, a pesar de las primeras muestras de interés en ese sentido de Toyota y Seasick, parecen estar cediendo a la expansión de compañías europeas en Europa del Este. Véase William Echikson, "Japanese Auto Companies Lag Behind Western Rival in Race for Eastern Bloc", *Wall Street Journal*, 29 de mayo de 1990, p. B-9A.

> Nosotros debemos ser capaces de penetrar esos mercados de manera efectiva. Ello será una empresa formidable para la que es necesario estar preparados. Cuanto antes, mejor.[8]

La misma lógica puede aplicarse a los esfuerzos japoneses por extender sus relaciones comerciales y estrechar sus lazos de inversión en Asia oriental y sudoriental. La influencia política y económica de Estados Unidos y la Unión Soviética está disminuyendo y las empresas multinacionales de Japón necesitan tener acceso a mano de obra barata y mercados más amplios.

Es de esperar que tanto los factores tecnológicos como los geopolíticos añadirán impulso a la expansión hacia el este de la Comunidad Europea, y de Canadá y Estados Unidos hacia el sur, y fortalecerán los lazos entre Japón y los países semindustrializados de Asia oriental y sudoriental.

Atractivo de los acuerdos regionales

Los dirigentes políticos se inclinan por los acuerdos regionales porque proporcionan algunas de las ventajas económicas de los convenios multilaterales y porque ocasionan ajustes menos dolorosos y pueden generalmente negociarse con mayor facilidad que los acuerdos multilaterales. Entre grupos pequeños de países con desarrollo parecido y con instituciones económicas y judiciales semejantes y similar cultura política, el equilibrio de los beneficios económicos y el ajuste de los costos es más predecible y controlable, y los problemas técnicos con respecto a la armonización de cuestiones no arancelarias son más manejables que en el contexto más amplio del GATT. Por otro lado, la expansión comercial dentro de Europa, Estados Unidos y Asia oriental y sudoriental evita los indudables conflictos entre la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón en cuanto al alcance de las políticas gubernamentales en lo que se refiere a la respuesta del mercado con respecto al logro de metas sociales y al apoyo a la diversificación de riesgos de las industrias.

Aunque el origen del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos se deba a las preocupaciones canadienses en cuanto al proteccionismo estadunidense, y el programa de 1992 pudiera haberse originado por el temor de Europa a perder

[8] "President Salinas on Mexico's Economy", *The Wall Street Journal*, 4 de abril de 1990, p. A-24.

su posición de competencia, la concertación práctica de estas dos ambiciosas iniciativas se explica mucho por esta lógica.

Además, los intereses geopolíticos de la Comunidad Europea, Japón y Estados Unidos y los imperativos tecnológicos para crear mercados continentales más amplios con el fin de diversificar los costos de los productos y los procesos de desarrollo y establecer relaciones firmes y ágiles entre las empresas multinacionales y los proveedores, añade mayor impulso a la liberación regional.

Durante el siguiente decenio, el regionalismo automantendrá su propio impulso. A medida que los intereses geopolíticos conduzcan a la Comunidad Europea a asimilar rápidamente a Europa del Este, el mayor grado de competitividad y la disminución del interés de la Comunidad con respecto a acuerdos multilaterales, proporcionará mayor impulso a la formación de un bloque comercial en América del Norte. Desde el punto de vista de México, la expansión de las exportaciones de Europa del Este hacia la Comunidad Europea probablemente no disminuya, la dependencia de ese país con respecto a Estados Unidos. Para Estados Unidos el estrechamiento de lazos comerciales con México ofrece el mismo tipo de ventajas competitivas que Europa del Este ofrece a la Comunidad Europea.

II. Perspectivas de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos

Las negociaciones entre Estados Unidos y Canadá despertaron, casi desde su inicio, cierto interés en un posible pacto comercial entre México y Estados Unidos. En este contexto es interesante discutir en qué consiste el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos.

El acuerdo elimina las barreras arancelarias y algunas no arancelarias; sin embargo, en lo que se refiere a muchas de las prácticas no arancelarias, establece cuales serán las obligaciones y las metas para el desarrollo de negociaciones subsecuentes. La agenda incluye las normas de calidad de los productos, las compras gubernamentales, los servicios financieros y comerciales, los subsidios y la legislación *antitrust*, es muy similar a la agenda 1992 de la Comunidad Europea, si no en profunidad, por lo menos en cuanto a su extensión. El acuerdo pretende lograr un cumplimiento más estricto de las obligaciones con respecto a la

inversión extranjera y los energéticos. En muchos aspectos lo que han hecho Estados Unidos y Canadá ha sido crear tanto una comunidad económica, aunque sin un arancel externo hacia el resto del mundo, como un área de libre comercio.

Tomando en cuenta la necesidad de establecer mercados auténticamente continentales como prerrequisito para el desarrollo de empresas nacionales competitivas, este enfoque era esencial, sobre todo desde el punto de vista de Canadá. Estados Unidos y Canadá han podido embarcarse en un proceso tan ambicioso en virtud de que ambos países tienen un desarrollo análogo, tanto en cuanto a sus instituciones económicas y legislativas como a su cultura política y a su manera de enfocar las políticas industriales.

Estas condiciones no existen entre Estados Unidos y los muy mencionados socios bilaterales en potencia, es decir, México, Japón y los países de industrialización reciente (PIR) en Asia del Este. En lo que se refiere a México, sin embargo, ambos países tienen razones importantes para superar las desventajas impuestas por la falta de una tradición histórica común en los ámbitos económico, jurídico, político y cultural, y llegar a algún tipo de convenio.

En párrafos anteriores se ha señalado el interés geopolítico de Estados Unidos con respecto a las oportunidades que pueden ofrecer las reformas económicas de México para la industria norteamericana en relación con su acceso a la fuerza laboral y los mercados mexicanos. Por otro lado, Estados Unidos deberá aceptar finalmente un mayor flujo de bienes provenientes de México, una mayor inmigración o una combinación de estos dos elementos. A diferencia de lo que sucede con respecto a las relaciones comerciales con los países de reciente industrialización de Asia del este, Estados Unidos no puede ignorar las consecuencias de los bajos salarios y el cambio en México.

El mejor y más seguro acceso a los mercados de Estados Unidos ayudará a México a captar mayores inversiones y tecnologías estadunidenses, así como de los países de ultramar, y fortalecerá el crecimiento, la modernización y las reformas económicas mexicanas. Un acuerdo comercial con Estados Unidos garantizará a los inversionistas extranjeros la permanencia de las reformas económicas de México.

No obstante, debido a las diferencias en los niveles salariales y a las sensibilidades políticas de ambos países, es poco probable que México y Estados Unidos lleguen a formalizar un convenio

semejante en amplitud y alcance al acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos.

Si todas las cuestiones contempladas en dicho acuerdo se tomaran como punto de partida para un pacto entre México y Estados Unidos, es muy probable que las dos partes presentaran listas diferentes en cuanto a los puntos que desearían someter o no a discusión.

Para los intereses de Estados Unidos, un pacto con México significaría lograr garantías de largo plazo con respecto a los requerimientos de entrada y permanencia de la inversión directa estadunidense en México, así como obtener concesiones relativas al suministro y al precio de los energéticos. Esto último puede resultar de crítica importancia para que México pueda lograr que sus productos petroquímicos y plásticos básicos tengan un acceso libre de todo obstáculo a los mercados de Estados Unidos, pero también hay que reconocer que hacer concesiones abiertas a las demandas de Estados Unidos con respecto a la inversión extranjera y el sector energético será un tema muy difícil de promover para el presidente Salinas.

Desde el punto de vista de México, y tomando en cuenta la necesidad de ese país de tener mayor acceso al mercado de Estados Unidos para sus productos manufacturados, es altamente prioritario lograr la eliminación de tarifas y restricciones a las importaciones, así como el establecimiento de un mecanismo para la solución de diferendos comerciales que limite las medidas proteccionistas contingentes de Estados Unidos. Por otro lado, los bajos salarios de México pueden ser devastadores para algunas industrias estadunidenses y canadienses, por lo que es posible que se ejerzan presiones políticas sobre el presidente Bush para que elimine los textiles, el calzado y los metales básicos de la lista de cuestiones por negociar. Para lograr un acuerdo que sea política y económicamente razonable ambos líderes deberán hacerse concesiones mutuas con respecto a estas delicadas cuestiones.

Los negociadores pueden sortear sutilmente puntos difíciles como los energéticos, las inversiones y la vulnerabilidad de las industrias estadunidenses mediante el ajuste escalonado, si bien controlado, de políticas de armonización y mayor acceso al mercado. A este respecto cabe hace notar que Estados Unidos ha concedido mayor participación en sus mercados a la ropa y el acero mexicanos, y que México ha otorgado concesiones a la inversión extranjera en la industria automotriz. Este tipo de procesos pueden ser complicados y confusos, pero tal vez necesarios.

Un pacto entre México y Estados Unidos podría incluir la eliminación de las barreras comerciales y otras cuestiones clave contenidas en el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos sin imponer su cumplimiento tan estricto de las obligaciones. Podría incorporar reducciones escalonadas de aranceles, mecanismos de salvaguardia bilateral que amortizasen los ajustes laborales, a la vez que una disposición de salvaguardia global semejante a la incluida en el acuerdo de Canadá y Estados Unidos, normas para la liberación de las inversiones (si bien no tan rigurosas como las que incorporan el acuerdo Canadá-Estados Unidos) y disposiciones con respecto a la calidad de los productos. A medida que se afirmen el progreso y los ajustes económicos en ambas economías, los dos países podrían ampliar y estrechar sus mutuas obligaciones. Un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos podría al cabo de un periodo de varios años convergir en amplitud y rigor con el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos.

Es importante recordar que los primeros experimentos de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá se iniciaron en los años treinta con un tratado de reciprocidad que redujo los niveles arancelarios, al que siguieron la cooperación en la producción de bienes para la defensa militar de ambos países en los años cuarenta, el acuerdo automotriz, en 1965, y otras rondas de negociaciones para la reducción de aranceles auspiciadas por el GATT entre 1948 y los años ochenta.

III. Interés de Canadá en las negociaciones entre México y Estados Unidos

Canadá podría tener grandes intereses en un acuerdo entre México y Estados Unidos. Las mayores exportaciones de México son en productos en los que Canadá calculaba, de acuerdo con el convenio con Estados Unidos, aumentar sus beneficios por ventas a ese país. Las exportaciones de maquinaria y de partes y refacciones para el transporte representaron el 43% de las exportaciones de México a Estados Unidos en 1987 —igual que Canadá— contra 21% en 1979 (véase el cuadro 1). Ello parecería indicar que México ha alcanzado un rápido crecimiento en las exportaciones evitando muchas de las industrias sensibles a las importaciones en Estados Unidos y concentrándose en el tipo de manufacturas secundarias codiciadas desde hace tiempo

por los negociadores de la política industrial de Canadá, por ejemplo, equipos para la generación de energía eléctrica, equipos para telecomunicaciones y equipos eléctricos.

Muchos fabricantes canadienses consideran que el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos habrá de proporcionarles un acceso importante al mercado estadunidense. Canadá no puede permitir que Washington decida unilateralmente cuáles serán las industrias integradas de Canadá-Estados Unidos que deben protegerse de la competencia de empresas establecidas en México, cualesquiera que sean las disposiciones transitorias que surjan.

Además, Canadá tiene un gran interés en que se garantice que las negociaciones para liberar el comercio entre México y Estados Unidos se ajusten cada vez más a los reglamentos y las obligaciones del acuerdo de libre comercio de Canadá con Estados Unidos a medida que evolucionan. Si las normas que regulan el comercio entre Estados Unidos y Canadá y entre México y Estados Unidos son comparables, mayor será la posibilidad de garantizar que Estados Unidos cumpla con sus compromisos, por ejemplo, en lo que se refiere a medidas de salvaguardia y derechos compensatorios.

Lo que es más, el logro más significativo de Canadá en las negociaciones entre ese país y Estados Unidos fue que se iniciase el proceso de someter a discusión las acciones de Estados Unidos que pudieran violar las normas del GATT o rescindir los beneficios anticipados de la disminución de los aranceles mediante revisión binacional. Un acuerdo tripartita podría fortalecer enormemente estas disposiciones, aunque ello únicamente sería posible si Estados Unidos y México contemplaran su posible convenio a través del mismo prisma que el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos.

Si Estados Unidos sólo consulta a Canadá o si se considera a este país como simple observador, Canadá no podría defender sus intereses. En última instancia, éstos podrían defenderse mejor si Ottawa inicia negociaciones trilaterales y se incorpora plenamente a un acuerdo de libre comercio para América del Norte.

IV. Los acuerdos bilaterales y regionales y el sistema del GATT

Aunque los acuerdos regionales son atractivos porque proporcionan algunos de los beneficios de los convenios multilaterales

con menores costos de ajuste y son más fáciles de negociar, es importante recordar que la liberación del comercio sobre una base multilateral favorece la eficiencia y el crecimiento. Incluso si las circunstancias económicas y políticas actuales favorecen un enfoque regional, no deben ignorarse los efectos que la expansión de los acuerdos preferenciales existentes pueda tener sobre las acciones multilaterales. A este respecto, es pertinente plantearse cuatro conjuntos de interrogantes al proponer nuevos acuerdos o ampliar los ya existentes.

En primer lugar, ¿implica el acuerdo propuesto barreras comerciales con los países no incluidos en él? En este aspecto ningún convenio estará completamente libre de mancha; sin embargo, tales medidas perjudiciales deben ser mínimas y justificarse mediante beneficios compensatorios para los países no miembros, por ejemplo, mayor oportunidad de participación en el mercado en virtud del mayor dinamismo del crecimiento debido a la liberación del comercio regional.

En segundo lugar, ¿considera el acuerdo propuesto la cuestión de las barreras no arancelarias de manera congruente con los progresos subsecuentes del GATT? Por ejemplo, al establecer estándares nacionales más compatibles o al liberar los servicios ¿son las normas y reglamentos congruentes con los principios del GATT? ¿Son cuando menos dichas normas tan flexibles como las prácticas nacionales existentes en cuanto a la armonización de los enfoques bajo consideración o aquellos que se originen en el GATT?

Tercero, ¿promueve el acuerdo propuesto el fortalecimiento de economías que puedan enfrentar mejor los ajustes y participar en futuros intentos de liberación multilateral?

Cuarto, ¿imposibilitan las concesiones mutuas de los países miembros la mayor liberación del comercio en términos de las disposiciones del GATT? Las negociaciones futuras que se lleven a cabo en el GATT podrían alterar el equilibrio de los beneficios logrados en un acuerdo regional de manera políticamente inaceptable. O para ser más directos, ¿da pie el tratado propuesto al desinterés en la participación en la liberalización del comercio multilateral por falta de alicientes?

En general, el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos soporta bien estas pruebas, pero aún no se ha dicho la última palabra con respecto al programa de 1992 de la Comunidad Europea.[9]

[9] Véase Peter Morici, "Implications for U.S. Policy", en *Making Free*

Un acuerdo entre México y Estados Unidos, o un convenio entre México y Canadá/Estados Unidos estructurado de manera congruente con el acuerdo entre estos dos últimos países, pero de manera menos rigurosa y ambiciosa, tendría buenas posibilidades de éxito aunque también involucraría ciertos riesgos. Dicho convenio, al igual que el acuerdo Canadá-Estados Unidos, no necesariamente elevaría las barreras a las importaciones de otros países, respetaría las disposiciones del GATT y complementaría los enfoques bajo consideración en las negociaciones multilaterales en curso.

En virtud de que favorecería los flujos de capital y de tecnología hacia México, dicho acuerdo sería una ayuda para garantizar la estabilidad y la extensión de las reformas económicas y, por consiguiente, fortalecería la competitividad de la economía mexicana y su capacidad para participar de manera más activa en el sistema del GATT.

En el largo plazo, la mayor integración de México a la economía de Estados Unidos puede constituir una fuerza dinámica que favorecería el cambio y el crecimiento en Estados Unidos; México podría desempeñar en América del Norte un papel semejante al de Italia en Europa durante los años ochenta y al que seguramente desempeñarán España, Portugal, Grecia y Europa del Este en los años noventa. Por lo tanto, un acuerdo con México como el que se ha mencionado no originaría desinterés en Estados Unidos con respecto a las negociaciones multilaterales sobre la mayoría de las cuestiones.[10]

En el corto plazo, sin embargo, el comercio libre de impuestos con México podría aumentar las presiones competitivas sobre las industrias maduras lo suficiente como para que Estados Unidos buscara la manera de reducir el crecimiento de las importaciones de los PIR's y otros países en desarrollo. Aunque las disposiciones específicas de un acuerdo con México pueden no significar un aumento inmediato en las restricciones comerciales sobre las importaciones de terceros países, dichas restricciones pueden materializarse a través de la aplicación de medidas de salvaguardia o de proteccionismo contingente por parte de Esta-

Trade Work: The Canada-U.S. Agreement, Nueva York, Council on Foreing Relations, 1990, pp. 145-146.

[10] Un acuerdo de libre comercio con México no disminuiría los incentivos de Estados Unidos para asociarse con países asiáticos y europeos en asuntos relativos a los servicios, los derechos de propiedad intelectual o la agricultura.

dos Unidos (que no se aplicarían a Canadá y México) o de otras leyes estadunidenses.[11] Un acuerdo con México que impusiera serias limitaciones a la capacidad de Estados Unidos para aceptar ajustes en sus industrias maduras limitaría la disposición de ese país a hacer concesiones a los PIR y otros países en desarrollo en negociaciones multilaterales y reduciría las posibilidades de Estados Unidos de obtener concesiones en servicios, derechos de propiedad intelectual y otras actividades de inversión.[12]

Esto pone de manifiesto los problemas y peligros asociados con la concertación de una sucesión de acuerdos bilaterales preferenciales entre las potencias comerciales, a saber, la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón. Por ejemplo, a medida que Estados Unidos negociara nuevos acuerdos se frustrarían las expectativas de tratamiento preferencial generadas en convenios previos.[13] Aunque ni Canadá ni Estados Unidos han manifestado derechos de propiedad con respecto al acceso preferencial al mercado del otro país en virtud de su pacto bilateral, un acuerdo entre México y Estados Unidos podría reducir los beneficios que espera obtener Canadá bajo el acuerdo Canadá-Estados Unidos.[14]

Por otro lado, la manera de abordar cuestiones no arancelarias variará inevitablemente según las empresas e instituciones económicas, las tradiciones jurídicas y la cultura de los participantes involucrados en acuerdos bilaterales o regionales. Estados Unidos tiene gran cuidado en estandarizar sus enfoques bilaterales sobre cuestiones específicas.[15] No obstante, es casi seguro que los convenios de Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón con los PIR y otros países en desarrollo tendrán

[11] En teoría, las disposiciones de salvaguardia global contenidas en el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos proporcionan tratamiento preferencial a Canadá y plantean los mismos riesgos. Sin embargo, las posibilidades de que Canadá ocasione un serio daño con sus exportaciones a las industrias maduras de Estados Unidos, con excepción de la de los metales no ferrosos, son bajas.

[12] Mucho de lo que se señala en este párrafo se aplicaría también a Canadá si este país llegase a ser parte de un acuerdo entre Estados Unidos y México.

[13] Éste es el problema de la recontratación de acuerdos bilaterales, discutido en detalle por C. Michael Aho y Sylvia Ostry, "Regional Trading Blocks: Pragmatic or Problematic Policy", en William E. Brock y Robert D. Hormats (eds.), *The Global Economy: America's Role in the Decade Ahead*, Nueva York, The American Assembly, 1990.

[14] Éste es el punto esencial del argumento presentado en la parte III de este trabajo.

[15] Considérese, por ejemplo, el acuerdo bilateral sobre inversiones.

enfoques diferentes. En conjunto ello podría obstaculizar seriamente las futuras negociaciones multilaterales. En última instancia ello podría conducir a que no fuera posible elaborar un conjunto viable de normas multilaterales a partir de una colección de acuerdos bilaterales y regionales.

Un acuerdo entre México y Estados Unidos o un convenio México-Canadá/Estados Unidos que contemplara la participación creciente y gradual de México en un acuerdo compatible con el de Canadá-Estados Unidos podría evitar estos escollos. Sin embargo, una serie de acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y los países asiáticos y otros países de América Latina podría fácilmente crear obstáculos a las negociaciones multilaterales. De manera semejante, la participación individual de Estados Unidos o de Canadá en acuerdos bilaterales con México y otros países latinoamericanos complicaría, y tal vez limitaría, el progreso futuro contemplado bajo el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos. Todo lo anterior es un argumento sólido para que Canadá se incorpore a las negociaciones entre México y Estados Unidos y busque una relación triangular. Más importante aún, indica que si bien los tres países no deben menospreciar las oportunidades que les ofrece la integración económica de América del Norte, el mecanismo principal para lograr mayores progresos y mejores oportunidades de apertura de los mercados fuera de América del Norte reside en el GATT.

V. Conclusiones

Los factores que contribuyen a impulsar el sistema mundial de comercio hacia el regionalismo son muchos, entre ellos: la complejidad de las cuestiones sometidas a la Ronda Uruguay y la diversidad de los países miembros del GATT; las discrepancias entre las principales potencias —Japón, la Comunidad Europea y Estados Unidos— en cuanto a la naturaleza y el alcance de las políticas gubernamentales que mejor promuevan el desarrollo y crecimiento económicos y los consecuentes desacuerdos con respecto a cuáles deben ser las reglas multilaterales de las políticas nacionales; el debilitamiento del prestigio de Estados Unidos en el ámbito económico y la consiguiente pérdida de liderazgo de ese país para imponer su punto de vista sobre cuáles deben ser las reglas y las obligaciones multilaterales; los imperativos tecnológicos que están impulsando la consolidación de los merca-

dos continentales, y las preocupaciones geopolíticas de la Comunidad Europea con respecto al futuro de Europa del Este, y de Estados Unidos con respecto a México.

En cierto modo el regionalismo puede generar su propio impulso. El proceso relacionado con el programa de 1992 y los esfuerzos de la Comunidad Europea para asimilar a Europa del Este disminuyen la capacidad europea para aceptar los ajustes que impone la liberación multilateral y distrae la atención de los negociadores. La consolidación continental de Europa crea ansiedad en América del Norte con respecto al acceso a los mercados y las consecuencias competitivas que representa la combinación de la tecnología y el capital de Europa occidental con la mano de obra barata de Europa del Este.

En América del Norte, la creciente integración de las economías de Estados Unidos y México es de sentido común económico, y respondería a los intereses de Canadá incorporarse a ese proceso. La combinación de la tecnología y el capital de Estados Unidos y Canadá con la fuerza laboral de México podría constituir el elíxir más potente que pudiera recetarse.

Sin embargo, a pesar de la fuerte tendencia hacia el regionalismo y de la dialéctica del fortalecimiento de lazos entre Estados Unidos, México y Canadá, es importante continuar centrando la atención en la necesidad de seguir apoyando el sistema del GATT y las perspectivas de desarrollo multilateral. Aun cuando la década de 1990 sea de consolidación de bloques comerciales regionales, es importante que las disposiciones institucionales se configuren de manera que no impidan una auténtica y sustancial liberación del comercio entre estos bloques ni entre otros países miembros del GATT, incluso si el avance en este sentido es lento o debe posponerse. Es posible que los años noventa estén destinados a ser una década de lento y difícil desarrollo del sistema comercial multilateral, pero no debe permitirse que los acuerdos regionales erosionen los procedimientos del GATT o impidan el progreso que puede lograrse una vez que la tendencia actual hacia el regionalismo haya pasado.

Un acuerdo entre México y Estados Unidos o entre México-Canadá/Estados Unidos puede estructurarse siguiendo los lineamientos del GATT. La integración de las economías de México y Estados Unidos puede fortalecer la capacidad de los dos países para participar en la liberación del comercio multilateral. No obstante, los ajustes con respecto a las industrias estadunidenses de mano de obra intensiva, podrían ser, en el corto plazo, onero-

sos para Estados Unidos, lo que dificultaría el progreso multilateral. El regionalismo en Europa y América del Norte tiene mucho en común, no sólo en cuanto a los beneficios que puede originar sino también con respecto a los peligros que puede crear.

Cuadro 1

Estados Unidos: Distribución de las importaciones provenientes de México y Canadá (porcentajes)

SITC		México 1979	Canadá 1987	1979	1987
0	Alimentos y animales vivos	16.6	10.2%	3.5	4.3
1	Bebidas y tabaco	0.9	1.4	0.9	0.7
2	Materias crudas no comestibles, excepto minerales	3.1	1.9	15.9	9.4
3	Combustibles minerales, lubricantes y productos afines	35.2	19.4	14.3	9.6
33	Petróleo y productos afines	35.1	19.1	6.5	6.4
4	Aceites animales y vegetales, grasas, cera	*	*	*	0.1
5	Productos químicos y otros productos afines	2.2	2.0	6.4	4.3
6	Bienes manufacturados clasificados por material	9.9	10.2	19.0	19.0
67	Hierro y acero	0.8	1.1	2.5	2.2
68	Metales no ferrosos	4.2	2.3	4.3	4.0
69	Productos metálicos fabricados	1.1	1.4	1.8	1.9
7	Maquinaria y equipos para el transporte	21.0	42.6	34.3	43.4
71	Maquinaria y equipo para la generación de energía eléctrica	1.6	5.9	2.8	3.3
72	Maquinaria específica por industria	0.6	0.4	2.8	2.0
73	Maquinaria para la industria metalúrgica	0.1	*	0.3	0.2

Cuadro 1 *(continuación)*

Canadá			México
1987	1979	1987	1979
SITC			
74	Maquinaria y equipo industrial		0.6
2.0	1.8	1.7	
75	Máquinas de oficina y procesadoras de datos		0.8
2.3	1.0	1.7	
76	Telecomunicaciones		7.5
8.5	0.8	0.9	
77	Maquinaria y partes eléctricas		7.3
13.9	1.4	2.6	
78	Vehículos automotores		2.1
9.4	21.9	29.0	
79	Otro equipo para el transporte		0.5
0.1	1.5	2.0	
8	Artículos manufacturados (productos diversos)		7.9
8.6	2.7	4.8	
81	Parte y piezas para instalaciones de plomería, calefacción e iluminación		0.2
0.3	*	*	
82	Muebles y piezas		0.4
1.5	0.9	1.5	
83	Artículos para viaje, bolsas de mano		0.3
0.1	**		
84	Prendas de vestir		2.5
2.1	0.1	0.4	
85	Calzado		0.5
0.5	0.1	0.1	
87	Aparatos científicos	.	0.6
1.4	0.3	0.7	
88	Equipo fotográfico, relojes		0.2
0.2	0.2	0.3	
89	Manufacturas diversas		3.1
2.4	1.1	1.9	
9	Artículos de consumo y transacciones		3.2
3.7	3.1	4.4	
Total en millones de dólares de Estados Unidos			8 994.1
20 511.2	38 459.8	70 644.1	

* = menos del 0.5 por ciento.
Fuente: OCDE, *Foreign Trade by Commodities*, Series C.

MÉXICO: POLÍTICAS INTERNAS DE DESARROLLO Y PRIORIDADES EN LAS NEGOCIACIONES DE COMERCIO INTERNACIONAL

UNA ESTRATEGIA DE POLÍTICA COMERCIAL PARA MÉXICO EN LOS NOVENTA

JEFFREY J. SCHOTT
Institute for International Economics

INTRODUCCIÓN

Durante los cinco últimos años, México ha instituido un impresionante programa de liberalización del comercio y de la inversión. Estas reformas externas se hicieron junto con una serie de reformas a la política interna, tendientes a estabilizar la economía y encauzarla hacia un crecimiento económico fuerte.

A la fecha, los resultados han sido impresionantes. El promedio del arancel ponderado se redujo a 6.2%, se armonizó la clasificación arancelaria de manera significativa, se abolieron los precios oficiales y se eliminaron muchos de los requisitos para solicitar permisos.[1] Además, México liberalizó el año pasado ciertas regulaciones correspondientes a la inversión extranjera directa, a la transferencia de tecnología y a los derechos de propiedad intelectual.

Estas políticas han venido a complementar una política de desregulación y privatización que está contribuyendo a aumentar la eficiencia y la productividad de la industria mexicana.

Como resultado de la liberalización del comercio en los últimos años, casi se han duplicado las importaciones, pues aumen-

[1] Véase Ignacio Trigueros, "¿A Free Trade Agreement Between Mexico and the United States?", en Jeffrey J. Schott (comp.), *Free Trade Areas and US Trade Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1989.

taron más de 92%; junto al relativamente modesto crecimiento de las exportaciones, la cuenta comercial de México se ha deteriorado en 9 000 millones de dólares. Lo bueno es que el repunte de las importaciones ha contribuido de manera significativa a moderar las fuertes presiones inflacionarias que acosaron la economía a mitades de los ochenta. La inflación señalada por el CPI indica que ésta cayó de una tasa anual de casi 100% en 1987 a 43% en 1988 y a menos de 20% en el primer trimestre de 1990, aunque hubo un alarmante momento en el CPI en el primer trimestre de 1990 en el que hubo un aumento de 8.9% contra 4.9% del mismo periodo de 1989.

El crecimiento de las exportaciones, sin embargo, se ha visto opacado a pesar del repunte de los precios del petróleo del año pasado. En 1989, el aumento por concepto de exportaciones fue únicamente del 10% (las exportaciones de petróleo significaron más del 17%, pero las de productos manufacturados sólo crecieron en 8.3%, después de aumentos sucesivos de 49 y 17% en 1987 y 1988, respectivamente). Dos son los factores más significativos que han contribuido en buena medida a lo que está sucediendo:

1. México no fue capaz de aumentar el volumen de sus exportaciones petroleras para aprovechar los movimientos favorables de precios porque en los ochenta se hicieron inversiones inadecuadas en los campos petrolíferos (el promedio del volumen de exportación en 1986-1988 bajó realmente 12% en comparación con los niveles promedio de 1984-1985).

2. El crecimiento de las exportaciones en el sector automotriz, que representa más de una cuarta parte de las exportaciones mexicanas de productos manufacturados a Estados Unidos, se debilitó en 1989 dadas las condiciones blandas del mercado norteamericano. Este problema se hizo más general en el último trimestre de 1989 y siguió en 1990.

El deterioro en la cuenta comercial, aunado a los altos costos de la deuda de México, aumentó el riesgo de una devaluación escalonada del peso —amenaza que restringe la repatriación de capitales y continúa amenazando los importantes logros económicos de los últimos años. A pesar de la limitada ayuda conseguida a raíz de la reciente restructuración de la deuda bajo el Plan Brady, los pagos anuales de México por concepto de intereses de la deuda externa siguen siendo casi un cuarto del total de las exportaciones mexicanas de bienes y servicios, y que fueron de menos de 36.1% en 1984.

Se puede pensar que la carga de la deuda puede representar una restricción para la liberalización del comercio. Sin embargo, lo que está haciendo es actuar como un catalizador para una futura apertura de la economía mexicana, dada la confianza de México en el mercado externo y en los proveedores extranjeros de capital, así como en los nuevos préstamos otorgados por instituciones financieras internacionales. México necesita seguir abriendo su economía a la competencia internacional, con miras a promover las reformas económicas internas y propiciar el flujo de capitales necesarios para financiar el crecimiento económico nacional.

México necesita en especial:

— un acceso más abierto y más seguro a los mercados extranjeros para aumentar sus ganancias por concepto de exportaciones;

— continuar atrayendo a los inversionistas extranjeros para ayudar a reconstruir y restructurar su industria;

— mantener y ampliar su programa de privatización para reducir los gastos del presupuesto y para evitar potenciales disputas en el área de subsidios e impuestos compensatorios, y

— mantener su programa de estabilización económica para poder controlar la inflación sin dejar de generar nuevos empleos; elevar el ingreso nacional para poder continuar solicitando nuevos préstamos a los bancos comerciales y a las instituciones financieras internacionales, y propiciar la repatriación del capital que se encuentra en el extranjero.

¿En qué forma puede la política comercial mexicana continuar contribuyendo en el programa económico de estabilización y desarrollo? En este documento se examinan los objetivos y las estrategias para llevar a cabo esas metas mediante acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales.

AGENDA BILATERAL

Aunque México está comprometido hoy en día en negociaciones comerciales bilaterales, tanto con Estados Unidos como con Canadá, el comercio bilateral con Estados Unidos seguirá dominando las relaciones comerciales durante todo 1990, y por lo tanto ensombrecerá cualquier otro tipo de negociaciones comerciales bilaterales, regionales e incluso multilaterales.

Casi tres cuartas partes del mercado mexicano total se cana-

liza a Estados Unidos; las exportaciones de mercancías a Estados Unidos suman hoy en día casi 10% del PNB mexicano. El cambio está en que la composición de las exportaciones mexicanas, que han experimentado un agudo crecimiento en productos manufacturados y una gran caída en la cuota por concepto de petróleo, ha acrecentado, entre otras cosas, la dependencia de México del mercado de Estados Unidos.[2]

Sin embargo, hasta ahora el proteccionismo estadunidense no ha representado un problema para la mayoría de las exportaciones de manufacturas. Las barreras comerciales de Estados Unidos generalmente sólo afectan a una pequeña cuota de las exportaciones mexicanas de productos manufacturados. Las restricciones principales afectan a los textiles, a la industria del vestido y a la del acero, pero recientemente se han aumentado las cuotas en estas áreas.[3] De la misma manera, el número de casos de *antidumping* y de impuestos compensatorios ha disminuido considerablemente desde 1985 y desde que se instauró el acuerdo bilateral sobre subsidios e impuestos compensatorios no se han iniciado juicios de impuestos compensatorios y sólo se han detectado unos cuantos casos, pocos, de *antidumping* (aunque hay un nuevo caso sobre el cemento que está en investigación).

Sin embargo, el continuo crecimiento de las exportaciones mexicanas no petroleras hacia Estados Unidos, puede generar presiones para imponer medidas proteccionistas. Ésta es la razón por la que México, desde 1985, ha puesto tanto énfasis en las pláticas bilaterales con Estados Unidos, mismas que condujeron a la elaboración de cuatro acuerdos comerciales por separado. El siguiente paso más lógico, es ampliar este proceso para llegar a la negociación de un tratado de libre comercio entre las dos naciones.

El objetivo más importante que persigue México en un tratado de libre comercio con Estados Unidos es reforzar sus políticas económicas internas y promover el crecimiento del ingreso

[2] El petróleo asciende hoy en día a alrededor de un tercio de las exportaciones de mercancías mexicanas, a diferencia de casi 69% de hace tan sólo cinco años; los productos manufacturados ahora suman 60% del total de las exportaciones de mercancías.

[3] En octubre de 1989, Estados Unidos dobló la cuota anual a la importación mexicana de acero de 400 000 a 800 000 toneladas; en febrero de 1990, acordó eliminar cuotas a 52 productos textiles y del vestido y aumentar las cuotas en un promedio de 25% a los productos que siguen estando controlados. La última medida se calcula que puede materialmente doblar las exportaciones mexicanas, que ascendieron a 646 millones de dólares en 1989.

y del empleo mexicanos. Un tratado de esta naturaleza puede cumplir este propósito de dos maneras específicas:

1. Afianzando un acceso más abierto y más seguro al mercado más grande del mundo. Mediante las reglas y las obligaciones de un tratado de libre comercio y una liberalización comercial recíproca, dicho tratado debe reducir el temor del proteccionismo de Estados Unidos e intensificar las oportunidades de exportación mexicanas hacia el mercado estadunidense.

2. Asegurando y expandiendo las reformas económicas internas de México, lo cual sería señal de que el clima actual de México hacia el comercio y la inversión no sufrirá probablemente una reversión. Este aumento de la confianza ayudaría a propiciar flujos continuos de inversión extranjera directa, a repatriar los capitales y a conseguir nuevos préstamos de las instituciones financieras internacionales, tan necesarios para financiar el desarrollo económico mexicano.

A pesar de la enorme disparidad en los ingresos entre los dos países, y sobre todo de las reformas instituidas por México en los últimos cinco años, un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos podría dar resultados que en muchos aspectos se pueden comparar con los que contiene el tratado de libre comercio Estados Unidos-Canadá. Se podría lograr una liberalización significativa respecto a las barreras arancelarias y no arancelarias, tanto en bienes como en servicios.

Aranceles

El hecho de eliminar aranceles en tratados bilaterales puede ser algo muy práctico para ambos países. México ha recorrido ya gran parte del camino con sus recientes recortes en los aranceles y mediante la armonización de su sistema arancelario (que ahora puede ser más diversificador en términos económicos, y por lo tanto significar un paso más grande en términos políticos, que recortar los aranceles en una cantidad lineal). Del mismo modo, la reciente y gran expansión de preferencias arancelarias hacia México bajo el Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos puede vaticinar y facilitar la eliminación permanente de los aranceles estadunidenses sobre el comercio mexicano, y así funcionar en forma paralela al tratado con Canadá. De

hecho, también se debería llevar a cabo un pacto similar con Canadá, para crear así una zona libre de aranceles en toda Norteamérica.

Barreras no arancelarias

La eliminación de cuotas y otras barreras no arancelarias sería una tarea más ardua. Tal como sucede en el tratado de libre comercio Estados Unidos-Canadá, esta tarea probablemente se cumplirá tan sólo parcialmente, dejando sin tocar algunas barreras no arancelarias para minimizar algunos problemas de implementación en ambos países. De hecho, el planteamiento del tratado de libre comercio Estados Unidos-Canadá probablemente abarcará la ampliación del acuerdo, principalmente respecto a nuevas medidas y la exención de la mayoría de las barreras no arancelarias existentes.

¿Qué se podría lograr en términos de liberalización de barreras no arancelarias en un pacto Estados Unidos-México? Se podría estructurar un tratado de libre comercio basado en el progreso sustancial que ya se ha dado dentro del marco de los acuerdos bilaterales de 1987 y 1989. Las cuotas para los productos textiles y el vestido podrían aumentar ulteriormente, y eventualmente ser eliminadas en etapas subsecuentes según un acuerdo del GATT para terminar el Tratado Multifibras. El tratado de libre comercio podría proteger a México contra una extensión de las cuotas sobre el acero impuestas por Estados Unidos, que según está programado, deberán expirar en 1992, o por lo menos asegurarle que aunque tengan que aumentar estas cuotas, por razones políticas, lo hagan más de prisa que las capacidades de exportación mexicanas. Del mismo modo, es preciso pedirle a México que acelere el paso en cuanto a las reformas en su sector automotriz. Si se hace un ajuste de fase en la liberalización y las compañías extranjeras instalan nuevas plantas en México, la industria mexicana podría restructurarse y de hecho expandirse de manera significativa, lo que aligeraría la tarea de levantar las barreras (arancelarias) del comercio automotriz.

Además, ambos países pueden tomar medidas para expandir el comercio agrícola. Es posible prever reformas del tratado de libre comercio que podrían dar como resultado un gran aumento de las exportaciones mexicanas de frutas y legumbres y

un gran incremento de las exportaciones estadunidenses de cereales. Sin embargo, las perspectivas para las reformas en materia agrícola parecen ser mejores a través de negociaciones multilaterales que de pláticas bilaterales.

Como señalamos antes, los tratados de libre comercio no eliminan completamente todas las barreras arancelarias; dan como resultado un mercado más libre mas no un libre mercado. Se hacen a un lado abiertamente los problemas en las áreas más difíciles. En el caso de México y Estados Unidos, los dos sectores más problemáticos son el laboral y el de energéticos.

Servicios laborales

La gran disparidad en los niveles de salarios indudablemente va a ocasionar serias preocupaciones a las industrias y a los trabajadores que probablemente se tendrán que enfrentar a una competencia cada vez mayor, lo que hará sumamente difícil que Estados Unidos incluya este rubro en un tratado de libre comercio. Sin embargo, las recientes reformas de los servicios financieros podrían presionar a Estados Unidos a incluir de alguna manera en un tratado de libre comercio, los intereses mexicanos en cuanto al comercio en los servicios laborales. No obstante, el tema será objeto de arduas discusiones. Incluso en el pacto Estados Unidos-Canadá sólo surgieron cláusulas referentes al comercio en algunos servicios laborales de los trabajadores de cuello blanco. En el caso del acuerdo México-Estados Unidos, podría darse una fórmula semejante, por ejemplo, de una disposición que otorgue acceso temporal de los ingenieros mexicanos al mercado estadunidense.

Sector energético

Así como para los políticos mexicanos resulta inconcebible permitir la venta del patrimonio nacional a inversionistas extranjeros, también es casi inconcebible que esas ricas fuentes de energía se puedan desarrollar si no reciben una inyección renovadora de capital y tecnología. Dado que México necesita incrementar la producción y la exportación de petróleo y de gas natural para ayudar al financiamiento de su desarrollo industrial, es razonable pensar que en los próximos años el monopolio Pemex se ero-

sionará gradualmente debido a los grandes cambios de política que se irán dando. La mejor manera de hacerlo sería permitiendo que algunas compañías extranjeras contribuyeran en una parte minoritaria en nuevos desarrollos y exploraciones de los campos petrolíferos mexicanos. Dado que las barreras políticas y constitucionales ante esta posibilidad son intimidatorias, se podría, sin embargo, especular primero en cuanto a empezar por algo más modesto, con base en el precedente que sentaron las maquiladoras, quizá en el sector de la refinación del petróleo.

En resumen, la tarea de elaborar un tratado de libre comercio de México con Estados Unidos no será fácil, en gran medida porque existen grandes disparidades en los ingresos nacionales. Ambos países necesitarán empaparse de los asuntos de aquellas industrias y grupos laborales que probablemente se vean más afectados por las reformas comerciales. Si bien un tratado de libre comercio posiblemente conduzca a un aumento en el ingreso y en el empleo en el largo plazo, el proceso político en ambos países, por lo contrario, tendrá que adaptarse a los problemas del corto plazo en cuanto a los ajustes para cambiar los patrones del mercado intra e interindustrial.

PERSPECTIVAS PARA UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO AMÉRICA DEL NORTE

Es muy posible que un tratado de libre comercio México-Estados Unidos allane el camino para pláticas paralelas entre México y Canadá. Sin embargo, no es probable que se inicien en un plazo próximo las negociaciones trilaterales tendientes a un tratado de libre comercio América del Norte porque, en términos reales, este paso significaría la trilateralización del acuerdo de libre comercio Canadá-Estados Unidos.

Esto plantea dos problemas. Primero, en el tratado actual no está prevista esta expansión, y segundo, una negociación de esta índole correría el riesgo de deshacer algunos de los compromisos clave y de anular algunas de las concesiones clave que quedaron estipuladas en el acuerdo de libre comercio Canadá-Estados Unidos. Lo que esto significa es que las pláticas bilaterales probablemente procedan más si se llevan a cabo por separado, con Estados Unidos y con Canadá, que haciendo negociaciones trilaterales con miras a crear un tratado de libre comercio norte-

americano. Sin embargo, las políticas económicas de los tres países están impulsando una integración económica más cercana, dirigida por intereses comunes en la desregulación y la privatización en el frente interno, y están teniendo que enfrentarse a grandes déficits de cuenta corriente con el exterior. Así pues, las pláticas por separado llevarían al desarrollo de un mercado norteamericano más estrechamente integrado, que posteriormente podría promover la evolución hacia un tratado de libre comercio norteamericano mediante una serie de pasos que se irían dando poco a poco.

AGENDA REGIONAL

Si el programa bilateral se dirige hacia el norte, el programa regional para México tiene un enfoque hacia el occidente. En otras palabras, es muy probable que México forje lazos más estrechos en la Cuenca del Pacífico que con sus vecinos de América Latina (que, dicho sea de paso, también son sus competidores en los mercados norteamericanos y en las finanzas). En efecto, si México se acerca más al libre comercio con sus vecinos del norte, y por consiguiente desplaza sus exportaciones hacia Estados Unidos y Canadá, puede afectar de una manera adversa el comercio de otros países latinoamericanos al desplazar las exportaciones de éstos a Estados Unidos y Canadá.

El desarrollo de tratados regionales en la Cuenca del Pacífico tendrá que ser forzosamente un proyecto de mediano a largo plazo. Sin embargo, México deberá perseguir dos objetivos principales para establecer lazos económicos más estrechos con los países de esa región. El primero, en cuanto a los acuerdos regionales, debe ser fomentar más la inversión extranjera directa en México de las economías del Asia oriental, que están creciendo rápidamente, especialmente en los sectores automotriz y electrónico.[4] El segundo es que en la medida en que crez-

[4] La inversión directa japonesa en México espera lograr un total de 1 500 millones de dólares en 1990, la mayoría de los cuales provendrán de operaciones conjuntas en la frontera. El hecho de que estas plantas funjan como plataformas de exportación a Estados Unidos acentúa la importancia de un tratado comercial bilateral con Estados Unidos como prerrequisito para ampliar la inversión extranjera directa en México. Véase *New York Times*, 29 de abril de 1990.

ca la economía mexicana y que la industria se vuelva más eficiente y competitiva, México podrá instrumentar su estrategia de crecimiento con base en el fomento de las exportaciones, y así diversificar sus mercados para suavizar de alguna manera el golpe que significan los descensos cíclicos de la economía de Estados Unidos, mediante la expansión de sus lazos comerciales con otros países de la Cuenca del Pacífico.

A la fecha, el comercio de México con los países asiáticos (especialmente con Japón) ha sido relativamente pequeño y ha representado alrededor del 10% del total de las exportaciones y 8% del total de las importaciones en los últimos tres años.[5] Sin embargo, la cuota de las importaciones provenientes de esos países ha ido en aumento, dado que su cuota por concepto de inversión directa extranjera en México parte de una base muy baja. México no debería ignorar la oportunidad de extender sus lazos con los países de Asia del Este para diversificar de alguna manera sus exportaciones y promover nuevas inversiones de esos países en México.

Un camino para reforzar el comercio transpacífico y las relaciones de inversión es a través de los mecanismos existentes del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, en el cual México ha participado en forma activa durante años. Otro podría ser a través de reuniones conforme a las normas de la nueva cooperación económica de la zona asiática del Pacífico (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) que se instauró a fines de 1989 a iniciativa de Hawke. Sin embargo, la APEC sólo se ha limitado a reunir una serie de datos y a construir un foro consultivo y ha excluido a México de la participación sin razón lógica aparente.

En el corto plazo, tanto para México como para Estados Unidos, la opción de tratados comerciales regionales a través de la Cuenca del Pacífico es una válvula de seguridad en caso de que la Ronda Uruguay sufra algún tropiezo e induzca a un deterioro del sistema de comercio multilateral.

Para México, la opción regional, después de las negociaciones bilaterales y multilaterales, deberá seguir siendo la tercera prioridad.

[5] Véase Banco de México, *The Mexican Economy, 1989*, mayo de 1989, p. 142.

AGENDA MULTILATERAL

Dada la fuerte dependencia del comercio mexicano con Estados Unidos, cabe preguntarse si las negociaciones multilaterales son realmente importantes o simplemente una duplicación del proceso bilateral. Esta misma pregunta surgió en Canadá después de la conclusión del tratado de libre comercio Canadá-Estados Unidos; la respuesta en el caso de México es más o menos la misma que para el caso de Canadá.

El GATT se debe tomar como un aliado efectivo para México en sus relaciones comerciales con sus vecinos del norte. En un sentido, los procesos multilaterales "nivelan el campo de juego" para México en sus relaciones con Estados Unidos y con otros países desarrollados. En lugar de tratar individualmente con su socio comercial más fuerte, la voz de México se ha visto reforzada por otros muchos socios del GATT que persiguen un acceso más abierto y más seguro al mercado más grande del mundo. Así pues, México tiene más ventajas si aplica las reglas del GATT para llevar a cabo una disciplina sobre las políticas comerciales de Estados Unidos, que si se limita a las pláticas bilaterales con Estados Unidos, puesto que México significa tan sólo el 6% del mercado total de aquel país.

Aunque casi todo su comercio es con Estados Unidos, México todavía tiene un gran interés en el éxito del sistema comercial multilateral y en las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay, debe aplicar los acuerdos del GATT para conseguir los siguientes cuatro objetivos específicos:

1. Afianzar las reformas internas instituidas desde 1985 (las obligaciones internacionales pueden ser una disciplina útil tanto en las políticas internas como en las de los países extranjeros).

2. Afianzar las concesiones obtenidas en las negociaciones bilaterales en el marco multilateral de los derechos y las obligaciones del GATT, y proteger el acceso que ya tiene a otros mercados.

3. Resolver problemas en aquellas áreas que no sean receptivas a soluciones bilaterales o regionales, como por ejemplo los subsidios y el comercio agrícola.

4. Fortalecer el sistema comercial multilateral. La mejor forma de realizar esto es a través de un acuerdo global de la Ronda Uruguay que contenga una liberalización comercial sustancial, así como reformas institucionales: por ejemplo una revisión mejorada de la política comercial y mecanismos de dispu-

ta. Solamente mediante un gran acuerdo global se podrá reforzar la credibilidad del sistema del GATT en cuanto a los derechos y las obligaciones. ¿Cómo puede México lograr esos objetivos en la Ronda Uruguay? México necesita hacer mucho más de lo que ha hecho hasta ahora en el aspecto unilateral, pero con la importante diferencia de que deberá adaptar sus reformas internas al GATT a través de la participación en diversos acuerdos multilaterales, lo cual hará más difícil revertir el curso de la liberalización que tanto se ha perseguido durante los últimos cinco años. Además, cuando se hagan los futuros cambios en las políticas existentes, México tendrá que acatar los compromisos del GATT sobre la liberalización y no discriminación en otras áreas.

Para afianzar estas reformas internas, México debe estar de acuerdo en tres trayectorias de acción de la Ronda Uruguay, si quiere recibir a cambio concesiones recíprocas de sus socios comerciales.

Primero, México debe consolidar los aranceles en los niveles conseguidos hasta ahora y debe recibir crédito pleno por estas reformas implementadas desde el comienzo de la Ronda Uruguay.

Segundo, México debe complementar sus esfuerzos para racionalizar y acrecentar la eficiencia de su sector público mediante la adhesión al código de compras gubernamentales del GATT. Este paso propiciaría recursos más eficientes provenientes de las agencias gubernamentales y paraestatales, y en consecuencia se reduciría el costo de los servicios públicos y se promovería una creciente competitividad por parte de las paraestatales, lo cual traería como consecuencia un aumento de su valor en el caso de que se privatizaran.

Tercero, México debe adherirse a los acuerdos del GATT en las nuevas áreas de servicios, inversión y derechos de propiedad intelectual. Dado que la forma final de estos nuevos acuerdos no está completamente clara, México debe estar en posibilidad de adaptar sus políticas actuales dentro de los límites que establece el nuevo código de obligaciones del GATT.

Servicios

Un acuerdo sobre el comercio de servicios del GATT, probablemente podría dar lugar a un marco de derechos y obligaciones que destaque la aplicación del principio de la nación más favore-

cida. Se concebirá un acuerdo de esta índole para liberalizar el comercio a través de un progreso evolutivo, sector por sector, partiendo de los lineamientos de las políticas existentes. Lo que es más, para facilitar la transición del código de reglas de dicho acuerdo, probablemente se permitirá un ajuste de fase más amplio de las obligaciones para los países en desarrollo. Los esfuerzos actuales para privatizar los componentes más importantes de la banca y del sector comunicaciones, que son la puerta de entrada a una posible liberalización en el futuro, pueden propiciar que México logre obtener concesiones favorables para su sector de construcción e ingeniería, y quizá también para algunos servicios laborales.

Derechos de propiedad intelectual

Las reformas anunciadas a principios de este año, que aumentan el periodo de protección de patentes en México a 20 años y que eliminan algunos inconvenientes a la transferencia de tecnología a México, deben reducir casi todos los obstáculos para el acceso de México al acuerdo del GATT (aun cuando persiste el problema respecto al proceso de patentes para los productos farmacéuticos).

Inversión

La entrada de México al acuerdo comercial relacionado con las medidas de inversión de la Ronda Uruguay, sería un paso más para propiciar la inversión directa en México. Las reformas anunciadas en mayo de 1989 hacen que la política mexicana sea más congruente con las obligaciones que se espera sean incluidas en dicho acuerdo comercial, a pesar de que todavía subsisten importantes problemas que se deben principalmente a que no existe trato nacional, a que todavía persisten numerosos requerimientos de exportación y a la exención proveniente de las reformas de los sectores clave, tales como el petróleo y el gas y la industria petroquímica. México debe estar en capacidad de otorgar un trato nacional a los inversionistas extranjeros en la mayor parte de los sectores manufactureros y después apelar a reservas para aquellas industrias que no se puedan integrar inmediatamente a las nuevas obligaciones del GATT.

Respecto a los requerimientos de exportación, el asunto es un poco más complicado. El hecho de que se impongan los requerimientos existentes a los inversionistas actuales, quiere decir que la prohibición de nuevos requerimientos de exportación colocaría a los inversionistas existentes en una fuerte desventaja, lo cual puede provocar una desinversión en México. La solución puede estar en determinar un límite de tiempo para ir eliminando gradualmente los requerimientos de exportación existentes, para después restringirlos y eventualmente eliminarlos.

CONCLUSIONES

La tarea clave para los economistas y políticos mexicanos en los noventa es promover la inversión extranjera directa en México y la repatriación de capitales para ayudar a financiar la restructuración y el crecimiento de la economía mexicana. La política comercial puede desempeñar un importante papel en este aspecto, asegurando la duración de las medidas sustanciales tomadas hasta ahora, con miras a abrir la economía mexicana a la competencia internacional, y consolidando concesiones comerciales recíprocas de los socios comerciales mexicanos mediante una combinación de tratados bilaterales, multilaterales y regionales tendientes a incrementar el acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados extranjeros.

La iniciativa más importante a este respecto bien podría ser la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, con posibles negociaciones paralelas con Canadá. Sin embargo, México tiene un gran interés en el éxito de la actual Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales en el GATT y debe asegurarse de que ninguna plática bilateral interfiera con los esfuerzos que se hacen en la Ronda para fortalecer el sistema del GATT. Para este fin, es preciso posponer las pláticas bilaterales hasta que se complete la Ronda; después se pueden concertar acuerdos bilaterales con base en los resultados de las conversaciones del GATT tendientes a una futura expansión del comercio en América del Norte.

Mientras tanto, se puede seguir trabajando arduamente para instaurar bases más sólidas para las negociaciones del tratado de libre comercio. Como primer paso, se podría comisionar a un grupo de expertos independientes de Estados Unidos

y México, apoyados, quizá, por economistas de Canadá y de los países latinoamericanos, para analizar las barreras comerciales que existen en los sectores de bienes y de servicios, algo parecido al informe de la Comisión McDonald redactado en Canadá en 1985, antes de las pláticas de Estados Unidos con Canadá. Con este informe a la vista, así como con los resultados de la Ronda Uruguay, Estados Unidos y Canadá pueden empezar a ampliar sus lazos comerciales y de inversión en Norteamérica, para beneficio de las tres economías.

LAS OPCIONES DE NEGOCIACIÓN COMERCIAL DE MÉXICO

GERARDO M. BUENO*

Nacional Financiera, S.N.C.

El propósito del presente trabajo es examinar a la luz de los recientes cambios en las políticas comercial y cambiaria la posición negociadora de México en los distintos foros en que se llevan a cabo tales negociaciones. En la parte final, con base en las consideraciones que se hacen a lo largo del trabajo, se hace un intento por establecer las prioridades que pueden tener para México los distintos foros de negociación.

I

El comportamiento de la economía en los años ochenta estuvo, en gran parte, determinado por tres conjuntos de factores: *a*) las sacudidas externas que han afectado a la economía mexicana en el pasado reciente, tales como los descensos en los precios del petróleo. Las alzas en las tasas de interés y la desestabilización de los mercados financieros internacionales; *b*) las obligaciones financieras externas que absorben gran parte de los ingresos por exportaciones y los ahorros internos, y *c*) las estrategias globales de desarrollo y sus efectos concomitantes sobre las políticas cambiaria y comercial.

* El autor es director del Instituto de Capacitación e Investigación para el Desarrollo en Nacional Financiera, S.N.C. Las opiniones aquí expresadas son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a esta institución.

Resulta importante, entonces, mencionar que en el caso de las estrategias de desarrollo ha habido en los últimos cinco años considerables discusiones con algunos grupos que están en favor de políticas orientadas al interior, y con otros grupos que se muestran en favor de políticas más orientadas al exterior. Como ha sido el caso en otros países latinoamericanos, los primeros grupos se identifican a sí mismos como "nacionalistas", lo que deja a los segundos la designación de "internacionalistas".

Dejando a un lado la retórica, aun así resulta importante considerar de un modo explícito algunas de estas opciones y destacar en lo que sigue de la discusión aquella opción que parece haber sido la seleccionada. Antes de proseguir, sin embargo, es importante tener en cuenta que México ya ha tomado su decisión, dictada por las circunstancias, en favor de estrategias más orientadas al exterior. Entre los factores más importantes que justifican dicha decisión destacan los siguientes:

a) La evidencia empírica sobre las limitaciones del proceso de sustitución de importaciones. El tamaño del mercado, las economías de escala, los requerimientos de grandes capitales y consideraciones de sofisticación tecnológica, tendieron a elevar los costos de producción en muchas de las industrias más complejas de sustitución de importaciones. Como resultado, necesitaban crecientes niveles de protección para establecerse y para poder sobrevivir.

b) La excesiva "petro-dependencia" en lo que se refiere a ingresos, tanto por exportaciones como en lo que toca a los ingresos fiscales. Las experiencias recientes han mostrado los riesgos y los peligros de una dependencia de las exportaciones de petróleo. El aumento de las exportaciones no petroleras, entonces, cobra la mayor importancia para lograr un equilibrio en el sector externo.

c) La necesidad de que México aumente su capacidad para servir su deuda externa. Para ello resulta indispensable, de nueva cuenta, aumentar las exportaciones de bienes y servicios. Esto tiene la ventaja adicional de conducir a tasas más elevadas de ahorro interno, como lo muestra la experiencia internacional.

Con objeto de ilustrar algunas de las discusiones que se han llevado a cabo en México, a continuación consideraremos brevemente cuatro opciones para las estrategias de comercio y desa-

rrollo. Dos de ellas están relacionadas con los modelos orientados al interior, y las otras dos con los modelos orientados al exterior. Las cuatro, sin embargo, implican algún tipo de posición frente a la deuda externa. Huelga decir que éste es un elemento que con frecuencia se margina en muchas de las discusiones en la literatura, en donde rara vez se toma en cuenta a las dos variables en forma simultánea.

A. Estrategias orientadas al interior

1) *Autarquía*

La autarquía representa la forma extrema de una estrategia orientada hacia el mercado interno. Es una estrategia que ha sido propuesta de diversas formas por aquellos que piensan que la inestabilidad de la economía internacional, el nuevo proteccionismo y las pesadas cargas relacionadas con el servicio de la deuda pública no le dejan a México prácticamente ninguna opción más que crecer al interior. Además, los que sostienen este punto de vista muy a menudo también proponen, como un principio básico, el declarar unilateralmente una suspensión del pago de la deuda.

Parece obvio que esta opción no sólo conlleva altos costos en términos de la tasa de crecimiento potencial, sino que, asimismo, no puede considerarse como viable.

En 1986, México aún importaba más del 40% de sus requerimientos de bienes de capital y un porcentaje parecido de productos intermedios. Dados los bajos niveles de articulación e integración en las llamadas cadenas productivas, se elevarían considerablemente los costos de producción y aparecerían severos cuellos de botella.

En breve, sería mínimo el comercio internacional y las tasas de crecimiento de la economía serían mucho más bajas que bajo prácticamente cualquier otra opción.

2) *Industrialización basada en la sustitución de bienes de capital y de insumos intermedios*

Esta opción, que está muy en boga en ciertas partes, se justifica con el argumento de que le permitiría a la economía reducir aún más su coeficiente de importaciones y de que facilitaría una me-

jor articulación e integración del sistema productivo. Los defensores de esta opción pueden o no vincularla a decisiones unilaterales en lo que concierne a las obligaciones de deuda externa.

Sin embargo, como lo muestra la experiencia en México y en otros países latinoamericanos, para poder establecer y desarrollar muchas de dichas industrias, se requiere de considerables importaciones de bienes de capital y de servicios por la tecnología transferida del exterior. Además, y lo que es más importante, como lo demuestra la experiencia, se requiere de niveles cada vez más elevados de protección.

Dadas las restricciones de divisas, esta opción no puede considerarse seriamente como viable en el corto y mediano plazos. De nueva cuenta, negar los beneficios del comercio conduciría a tasas más bajas de crecimiento y, lo que tiene mayor importancia, a un desequilibrio periódico en el sector externo.

Huelga decir que los defensores de este punto de vista ganan aceptación conforme se tomen medidas proteccionistas en el exterior que afecten el potencial exportador de bienes y servicios mexicanos.

B. Estrategias orientadas al exterior

1) *Promoción de exportaciones*

Hasta cierto punto, aunque tal vez no en cuanto a sus resultados, este modelo es equivalente a las propuestas en favor de la sustitución de importaciones sin importar los costos.

Como un caso extremo, entonces, se compara con el modelo de autarquía en virtud de que sus defensores lo justifican con el argumento de que, en vista de que el crecimiento de las exportaciones es tan esencial para el bienestar económico de México, no se deben escatimar costos para la promoción de las mismas. Los defensores de este modelo por lo regular no están a favor de tomar medidas unilaterales en lo que respecta al servicio de la deuda externa.

Sin embargo, este modelo también se presta a objeciones serias en lo que hace al mediano y largo plazos. Por un lado, como la experiencia lo demuestra, la promoción de exportaciones como un fin en sí mismo puede resultar una proposición costosa. Por el otro, lo que es más importante, puede llevar a distorsionarse serias en la integración del sistema productivo.

Bajo esta opción, a raíz de los beneficios derivados del comercio exterior, las tasas de crecimiento serían más altas que en el modelo autárquico. Pero para un país como México, donde la existencia de un sistema productivo relativamente equilibrado viene siendo una consideración importante en virtud de la magnitud de su economía y el tamaño de su población, de igual modo se ha considerado que esta opción no es la adecuada.

2) *Promoción de exportaciones, desarrollo endógeno y sustitución eficiente de importaciones*

Esta opción corresponde principalmente al modelo clásico de estrategias orientadas al exterior, en el que se otorgan incentivos iguales a las actividades exportadoras y a las de sustitución de importaciones. Sin embargo, tal y como se plantea en documentos oficiales de México, también comprende al sector "endógeno", que se define como aquel que abarca las actividades que abastecen principalmente al mercado interno, que carece de un gran potencial exportador y que, al mismo tiempo, no tiene grandes requerimientos de importaciones.

En otras palabras, el crecimiento de este sector no tiene efectos *directos* importantes sobre las importaciones o las exportaciones de bienes y servicios o sobre el equilibrio externo. La consideración explícita de este sector resulta ser importante en un país como México, dado su tamaño y sus necesidades de creación de empleos, gran parte de los cuales se generan dentro del sector endógeno.

Los defensores de este modelo lo justifican como una opción más equilibrada que el modelo clásico básico, toda vez que enfatiza la necesidad de avanzar tanto en la promoción eficiente de las exportaciones como en la sustitución eficiente de las importaciones. Por lo que respecta a las obligaciones de deuda externa, y como era de esperarse, sus defensores no favorecen la adopción de medidas unilaterales para reducir o evitar el pago de la misma.

Esta opción corresponde más o menos al modelo que el gobierno de México está siguiendo en la actualidad. Ha sido justificada adicionalmente con otros tres argumentos:

a) El reto externo, es decir, la necesidad de financiar las importaciones de bienes y servicios y de servir la deuda a través de mayores exportaciones. Se considera, a la vez, que las exportaciones son un elemento crucial.

b) La necesidad de promover la integración del proceso de industrialización de México mediante el crecimiento del sector endógeno y una sustitución eficiente de importaciones. La contrapartida de esto es la eliminación o la reducción en el número de los productores ineficientes, los cuales actualmente representan una carga para la economía.
c) El reto interno, es decir, la necesidad de generar cerca de un millón de nuevos empleos al año. Dadas las limitaciones de divisas y de ahorros, esto debería conducir a una resignación de recursos por la que se pase de actividades intensivas en uso de capital (tal como la industria petroquímica) a actividades más intensivas en uso de mano de obra. Esto difícilmente puede lograrse bajo las estrategias de sustitución.de importaciones.

El desarrollo eficiente y competitivo del sector endógeno, como puede apreciarse, es un prerrequisito *sine qua non* para impulsar simultáneamente a las exportaciones y una sustitución eficiente de importaciones.

II

En la sección anterior reseñamos brevemente la discusión que tuvo y tiene lugar en torno a las opciones de estrategias del sector externo de México. Además señalamos que las sacudidas externas e internas, aunadas a consideraciones políticas de orden interno, han llevado a una instrumentación relativamente rápida de medidas a favor de la cuarta opción. Sin embargo, puesto que la "preferencia manifestada" de México por políticas de sustitución de importaciones duró alrededor de 50 años, esto no ha sido un proceso fácil. En realidad, ello requirió de considerable voluntad política y determinación.

Los cambios que se han llevado a cabo en la política comercial y en los instrumentos comerciales han afectado básicamente tres áreas, que son las siguientes: *a*) políticas cambiarias, *b*) racionalización de la protección y *c*) liberalización de la protección. Además, ello ha repercutido en el contexto institucional en que se negocian cuestiones relacionadas con el comercio internacional de México.

Existen, por supuesto, ciertas interrelaciones entre unas y otras. Las políticas cambiarias realistas son necesarias no sólo

para promover las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, sino asimismo para minimizar las dificultades asociadas con la racionalización y la liberalización de la estructura productiva. La racionalización, en general, antecede a la liberalización; esta última, a su vez, debe proceder por etapas de acuerdo con un calendario bien conocido de antemano. La participación en el comercio mundial también brinda la oportunidad de negociar algunas de las medidas adoptadas para racionalizar y liberalizar la protección a cambio de tener acceso a mercados en el exterior y así por el estilo.

A continuación, examinaremos brevemente algunas de las principales características de las nuevas políticas comerciales de México.

A. Políticas cambiarias

En términos generales, con anterioridad a 1982, en México no se habían usado las políticas cambiarias como un instrumento para alcanzar el equilibrio en el sector externo. De hecho, uno de los principales objetivos de la política económica de México había sido la estabilidad del tipo de cambio. Ello se justificó no sólo en términos de prestigio nacional, sino también en términos de los elevados costos políticos de tomar una decisión que lo alterara, y por el temor a la fuga de capitales. Puesto que las tasas de inflación en México eran más altas que en el exterior, sobrevino una sobrevaluación con todos sus efectos perjudiciales sobre las importaciones, las exportaciones y la fuga de capitales. Cuando finalmente se tomó la decisión de devaluar, esto ocurrió ante la presencia de una posición crítica de la balanza de pagos y produjo, el tipo de sacudida pronosticada.

A raíz de la crisis de la deuda externa de 1982, en términos generales se han manejado políticas distintas. Los niveles del tipo de cambio, dadas las obligaciones financieras de México y las sacudidas externas, han tendido a ser realistas. Con base en la paridad de poder adquisitivo, el peso ha permanecido subvaluado, salvo por un corto lapso en los primeros seis meses de 1985, lo cual fue muy costoso para México. El grado de subvaluación del peso alcanzó sus niveles más altos en 1983, inmediatamente después de la crisis de la deuda, y luego, otra vez, en 1987. En este último año, la subvaluación permitió al gobierno de México realizar dos cosas importantes. Por un lado, le permi-

tió proporcionar más estímulos para aumentar las exportaciones de productos no petroleros y para reducir las importaciones de bienes y servicios, y de este modo compensar la caída en los precios del petróleo y en los ingresos derivados de su venta. Por el otro, permitió continuar, de acuerdo con el calendario programado, con los procesos de racionalización y de liberalización de las importaciones. De hecho, ésta fue la primera vez en la historia de México en que las dificultades en la posición de la balanza de pagos del país no condujeron a un aumento inmediato de las medidas proteccionistas y, por ende, a una marcha atrás en las decisiones que se venían adoptando.

Sin embargo, esta situación cambió de un modo significativo en el primer semestre de 1988. Las políticas económicas vinculadas con el Pacto de Solidaridad Económica se apoyaban fuertemente, entre otros elementos, en la estabilidad del tipo de cambio. Es más, se consideraba que este último era uno de los pivotes fundamentales del programa de estabilización (los otros dos eran los salarios y los precios de productos y servicios básicos). La decisión de afectarlo, entonces, implicó en efecto un cambio relativamente importante en las políticas cambiarias: de un tipo de cambio flexible se pasó a uno relativamente más estable.

Los efectos de este cambio de política ya son evidentes. En mayo de 1990, el grado de subvaluación del tipo de cambio, para los efectos prácticos, es de cero. Al mismo tiempo, durante los últimos meses hubo un deterioro en los términos de intercambio a causa de una caída en los precios del petróleo sin que se diera cuenta del mismo mediante una modificación del tipo de cambio, como se había hecho en 1986.

No obstante, la pregunta básica es si acaso todo ello no quiere decir un retorno a las malas costumbres de antes, cuando se consideraba la estabilidad del tipo de cambio como uno de los principales objetivos de la política económica y no como un instrumento.

Aunque algunas de las declaraciones oficiales a veces tienen sabor de un "regreso a los modos de antaño", parece que esto difícilmente es el caso. Por un lado, son bastante válidas las razones aducidas por el gobierno en favor de la estabilidad cambiaria en tanto que ésta es una condición previa para el buen éxito de un programa de estabilización. Por el otro, la experiencia de México entre 1982 y 1988 muestra que hay un claro entendimiento del papel que desempeña el tipo de cambio para alcanzar

el equilibrio en el sector externo y, desde luego, del costo asociado en términos de presiones inflacionarias. Quizá todo lo anterior parezca demasiado optimista, mas no se puede negar que actualmente el gobierno de México empieza a tener un margen de maniobrabilidad que no tuvo a lo largo de los cinco años anteriores.

B. Restricciones cuantitativas

Por lo que respecta a las restricciones cuantitativas, entre 1956 y 1976 la tendencia fue depender cada vez más de ellas como un instrumento de protección de una política que tuvo todos los malos efectos postulados por la teoría del comercio internacional, pero que se hizo necesaria en virtud de la creciente sobrevaluación del peso.

Posteriormente, de 1977 a 1982 se realizó un esfuerzo para racionalizar la protección a través de la sustitución de cuotas por aranceles. Tales esfuerzos de racionalización, sin embargo, fueron relativamente modestos y llegaron a malograrse en 1982, cuando, ante la presencia de severas dificultades de la balanza de pagos, otra vez se volvieron a aplicar los controles cuantitativos, de modo que quedaron sujetas a permisos de importación todas las fracciones arancelarias.

Esta situación prevaleció durangte 1983 y, finalmente, en 1984 se realizaron nuevos esfuerzos para reducir la significación de los permisos de importación como un instrumento de protección. De acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en 1984 el número de fracciones de la tarifa sujetas a permisos de importación declinó de un 100% en el año anterior a un 65%, y luego, nuevamente, de diciembre de 1984 a junio de 1985, a un 56%. Sin embargo, en términos de cobertura del valor de las importaciones, los porcentajes se situaron en niveles más altos: 83 y 75%, respectivamente.

Entre junio y julio de 1985, el gobierno de México tomó la importante decisión de sustituir las restricciones cuantitativas por aranceles. Hubo varias razones para esto, pero las más relevantes parecen ser dos: primera, el hecho de que para la adopción de las nuevas tendencias y estrategias de desarrollo anteriormente discutidas se requería de mayor transparencia en los niveles de protección y, segunda, porque con ello se facilitaría, como de hecho fue el caso, la entrada de México al GATT. Otras

razones relacionadas con dicha decisión tuvieron que ver con: *a*) la eliminación de procedimientos que eran simplemente demasiado engorrrosos para administrarlos de manera eficiente, y *b*) una considerable reducción de privilegios a ciertos importadores y el soborno a funcionarios públicos.

Después de julio de 1985, para efectos prácticos, se había desmantelado completamente el sistema de permisos previos de importación de México. Así, para fines de 1989 tan sólo un 3% del número de fracciones arancelarias de la tarifa aún seguía sujeta a esos permisos previos. En términos de cobertura del valor de las importaciones, como era de esperar, el porcentaje resulta algo más elevado (14%), y aun es superior cuando se mide el porcentaje de la producción nacional cubierta por las fracciones arancelarias controladas.

Este último tipo de cálculos fueron necesarios para responder a un argumento que funcionarios del Banco Mundial presentaron a las autoridades mexicanas, según el cual en el caso hipotético de que todos los permisos vigentes de importación fueran completamente prohibitivos, los valores de las importaciones vía las fracciones arancelarias sujetas a los permisos de importación serían de cero, y también lo sería la tasa de cobertura, en tanto que la situación de hecho sería una protección extrema.

Si bien puede apreciarse fácilmente en las cifras disponibles que el porcentaje de cobertura del valor de la producción nacional es consistentemente mayor que la cobertura del valor de las importaciones, en ambos casos las tendencias son claras. Además, la diferencia porcentual entre la cobertura de la producción y la de las importaciones parece que se debe a pocas fracciones arancelarias con cero o casi cero valor de importaciones (puesto que gran parte de éstas afectan productos de importación), pero con un valor elevado de producción nacional, como es el caso de los productos petroleros, por ejemplo.

En la actualidad, son importantes los permisos de importación sólo en el caso de productos agrícolas y agroindustriales básicos y en el caso de vehículos para el transporte, sus partes y refacciones. En otras áreas, tales como el petróleo y sus derivados, el café y el tabaco, debiera considerarse como una especie de anacronismo el predominio de permisos de importación, ya que la mayor parte de ellos son productos de exportación.

Las restricciones cuantitativas que afectan las exportaciones fueron de menor significación que en el caso de las importacio-

nes. Pero también ha habido reducciones sustanciales en el número de las fracciones de la tarifa sujetas a permisos de exportación: declinaron de 580 fracciones a 170 entre 1982 y 1987.

C. Precios oficiales

Los precios oficiales se utilizaron primero para reducir los efectos de la subfacturación de los recibos para las importaciones o las exportaciones en los ingresos fiscales. Pero rápidamente se convirtieron en un instrumento proteccionista, pues resultaba ser un procedimiento mucho menos engorroso modificar los precios oficiales que alterar el nivel de los aranceles, ya que las modificaciones a estos últimos estaban sujetas a la aprobación del Congreso de la Unión. En muchos casos su significación fue bastante importante, debido a que se tenían que pagar gravámenes *ad-valorem* sobre los "precios oficiales" cuando éstos resultaban más elevados que los verdaderos precios de las importaciones.

Las medidas que se adoptaron entre junio de 1985 y diciembre de 1988 también han conducido a la eliminación del sistema de precios oficiales para las importaciones y las exportaciones como un instrumento de protección. En el caso de las primeras, la utilización de precios oficiales se ha vuelto obsoleta no sólo por la inflación sino también por la introducción de una nueva y moderna legislación *antidumping*. En el caso de las segundas, la idea es que se utilicen los precios oficiales para las exportaciones solamente para algunos de los pocos productos primarios que aún están sujetos al pago de derechos sobre exportaciones como el café, el camarón y el ganado.

La adopción de otras medidas ha sido bastante menos importante desde el punto de vista de sus efectos sobre el sistema de protección, pero también constituyen pasos en la dirección correcta.

D. Medidas de liberalización de la protección

La racionalización de la protección ha sido presentada por las autoridades de México como parte integral de un paquete de liberalización de las importaciones y las exportaciones. Sin embargo, aunque están estrechamente relacionadas, son dos cosas

distintas. Esto se demostró en algunos cálculos sobre los niveles de protección por rama de actividad, los que comparan los niveles nominales de protección implícita, basados en comparaciones de precios, antes y después de las medidas que se adoptaron en julio de 1985, cuando se sustituyeron masivamente las restricciones cuantitativas por aranceles. Los resultados mostraron, de hecho, que se registraron aumentos en lugar de descensos en los niveles de la protección nominal arancelaria.

Sin embargo, también se ha avanzado en materia de liberalización casi tan espectacularmente como en el caso de las barreras no arancelarias, que se examinaron en párrafos anteriores. Hay dos tendencias que se distinguen claramente en las cifras disponibles. Primero, un incremento continuo en los niveles de la media arancelaria entre 1977 y 1982, que pasaron de 15 a 27%, respectivamente, y, segundo, un descenso continuo de los niveles de la media arancelaria a partir de 1982, hasta la fecha.

Entre las principales medidas que se han tomado destacan las siguientes: *1*) una reducción en el número de los capítulos arancelarios de 11 a 9, con lo que se contribuye a reducir la dispersión en los niveles de protección sectorial, y *2*) una rebaja del arancel máximo del 100% en julio de 1986 al 40% en abril de 1987 y al 30% en julio de este último año.

El objetivo del gobierno era llegar a finales de 1988 con la siguiente estructura arancelaria a las importaciones: *a*) cero para materias primas y bienes de consumo básicos; *b*) 10% para bienes no producidos en el país o para las fracciones arancelarias cubiertas por la regla octava (bienes de capital y algunos productos intermedios), *c*) 20, 25 y 30% para los bienes producidos internamente de acuerdo con su grado de integración nacional y con el nivel de la protección efectiva otorgada.

Se consideraba que si el gobierno podía complementar con buen éxito este programa y continuarlo hacia el futuro, el país iba a poder competir en los mercados mundiales sin necesidad de tener que recurrir a la subvaluación del peso vía las políticas cambiarias.

En términos generales el gobierno ha tenido éxito en reducir sustancialmente los niveles de protección. Entre junio de 1986 y diciembre de 1988 la media arancelaria bajó de 23.5% a sólo 11.0%, respectivamente, y además, las medidas similares que se tomaron en 1989 en relación con el Pacto de Solidaridad Económica han reducido aún más los niveles de protección, a algo menos del 10%. Sin duda, ésta es una cifra parecida a las que pre-

dominan incluso en los países desarrollados.

De igual importancia ha sido la reducción en los grados de dispersión entre los aranceles nominales. Éstos bajaron de 25.6 a 7.8% entre junio de 1986 y diciembre de 1988, con lo que se indicaba una mucha mayor uniformidad entre las tasas arancelarias por sector.

Volviendo ahora nuestra atención al examen de los niveles de protección nominal por sectores, cabe destacar varios aspectos:

a) El nivel máximo actual de la protección arancelaria nominal es de 20%. Esta cifra está bastante por debajo de la tasa máxima de 50% que operaba en México en el momento de su ingreso al GATT.

b) La reducción de los niveles de la protección nominal es el resultado de decisiones unilaterales que el gobierno de México ha adoptado y, en algunos casos, el resultado de acuerdos celebrados con el Banco Mundial vinculados con los llamados "créditos de política comercial". Hubo, sin embargo, algunos pocos casos en que las reducciones en los niveles arancelarios fueron el resultado de negociaciones bilaterales directas.

c) Las actividades primarias muestran en general los niveles más bajos de protección arancelaria nominal. De hecho, en el sector agropecuario el nivel de protección está muy por debajo de los niveles que predominan en la Comunidad Económica Europea, Japón y otros países.

d) También hay niveles bajos de su protección para insumos intermedios de manufacturas básicas tales como derivados del petróleo (1.0%), petroquímicos básicos (3.0%), fertilizantes e insecticidas (3.3%), productos metálicos básicos (7.3%) y productos químicos básicos (9.0 por ciento).

e) En la mayor parte de los sectores manufactureros los niveles de protección oscilan entre 12 y 19%. Sin duda estos niveles deben considerarse como bajos en relación con las normas de los países en desarrollo. Más aún, si se toman en cuenta las barreras no arancelarias, dichos niveles no son muy diferentes respecto a los que predominan en algunos países desarrollados.

Como puede deducirse de todo lo anterior, los cambios en las estrategias del sector externo y de desarrollo de México han conducido a modificaciones sustantivas en las políticas cambiaria y comercial, aunque no sin la oposición de intereses creados poderosos. A juzgar por el comportamiento del sector externo de México en el pasado reciente, y en particular en 1988, hasta

ahora esos cambios han sido muy exitosos. Sin embargo, también han conducido a nuevos retos tales como aquellos que se presentan en el ámbito de las negociaciones comerciales internacionales. Ahora enfoquemos nuestra atención a su examen.

III

La experiencia de México en las negociaciones comerciales, a diferencia de la de otros países en desarrollo, no ha sido muy amplia. Hay dos razones principales que explican esto. Por un lado, la adopción durante largo tiempo de estrategias de comercio y desarrollo orientadas al interior, lo que significó que México no tuviera mucho interés en mejorar su acceso a los mercados internacionales, y por el otro, pero estrechamente relacionado con lo anterior, el hecho de que México no ingresó al GATT sino hasta 1986. Las negociaciones comerciales fueron importantes en los tratos bilaterales con Estados Unidos y en mecanismos de integración económica regional: primero con la ALALC y luego con su sucesora, la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). Además, hubo otras negociaciones comerciales bilaterales de menor importancia, como las realizadas con la CEE, la AELC y los países del Mercado Común Centroamericano (MCC). México también participó activamente en las negociaciones realizadas con el Acuerdo Multifibras (que se llevaron a cabo bajo el patrocinio del GATT), y en otros organismos internacionales como la UNCTAD y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), etcétera.

En virtud de las nuevas condiciones en el mercado internacional y la necesidad de generar divisas, México tendrá que participar cada vez más en las negociaciones comerciales internacionales, con el fin de mejorar su acceso a los mercados y de explorar las posibilidades de complementación productiva con otros países. Las negociaciones comerciales internacionales también se están concibiendo de modo más integral, pues se vinculan cuestiones de comercio exterior con otras relativas a la transferencia de tecnología, la inversión extranjera, la subcontratación y el transporte.

Por lo que toca al caso de México, hasta ahora ha habido tres foros que son relevantes desde el punto de vista de las negociaciones comerciales internacionales. Ellos son: el foro multilateral a través del GATT; el foro bilateral con Estados Unidos, y

el foro regional con la ALADI. Desde luego, esto no quiere decir que son los únicos foros, pero sí han sido los más importantes. Aparte del GATT, los otros dos son explicables, por un lado en razón de los elevados porcentajes de intercambio comercial con Estados Unidos (cerca de un 70%) y, por el otro, en razón de la participación de México en los esquemas de integración económica regional.

Una cuestión importante, que incide directamente sobre la discusión de las opciones que tiene México en cuanto a las negociaciones económicas con el exterior, es en qué medida las transformaciones y modificaciones en las políticas comercial y cambiaria tienen un carácter permanente y no sólo temporal. Como es relativamente claro, de tener tales transformaciones —que han requerido de una gran voluntad política a lo largo de siete años— un carácter meramente temporal, se modificaría de manera significativa tanto el tenor de la discusión que sigue como las conclusiones. Y, de hecho, uno podría decir que es precisamente el esfuerzo realizado el que permite a México, en estos momentos, por una parte tener una posición negociadora relativamente favorable en los distintos foros, y por la otra, plantearse alternativas y opciones para la negociación comercial con el exterior.

Conviene en estos momentos, sin embargo, examinar algunas de las críticas que se han formulado en contra del proceso de liberalización comercial de la economía mexicana. Del peso que pudieran tener en un momento dado tales críticas dependerá el que se pueda modificar de manera significatriva el curso de la política comercial, con todo y que, como se apuntó al principio, continúen siendo válidas las premisas sobre las cuales se apoyó el cambio en la estrategia de desarrollo del país, de la sustitución de importaciones a una estrategia basada en una orientación hacia el exterior.

La primera de ellas, y quizá la más importante, es que la apertura de la economía a la competencia externa afectó muy negativamente a la planta productiva nacional. La respuesta es que, aun cuando es indudable que la apertura afecta desfavorablemente algunas actividades y probablemente a algún sector determinado, para el conjunto de la economía, de acuerdo con la evidencia disponible, no hubo efectos negativos de consideración.

La discusión, además, se ha caracterizado, con honrosas excepciones, por la falta de evidencia empírica suficiente. Pero es

relativamente claro, por una parte, que otras actividades y sectores económicos se vieron positivamente influidos por la apertura, como lo atestigua por ejemplo el notable incremento en las exportaciones de manufacturas; por la otra, que durante gran parte del periodo la política cambiaria, vía la subvaluación del peso, amortiguó y de hecho más que compensó las reducciones en los niveles de protección nominal frente al exterior.

La segunda crítica, o quizá más bien debería uno decir queja, es que el proceso de apertura comercial de la economía mexicana debió haber sido más gradual con el propósito de que el proceso de ajuste de las distintas actividades económicas fuese más fácil y tuviera menos distorsiones. En este caso el argumento, aunque a primera vista tiene más validez que el anterior, también es objetable, pues se centra en los niveles de protección nominal frente al exterior, sin tomar en cuenta los efectos de la política cambiaria y la experiencia de México y otros países en vía de desarrollo en la materia. Tal experiencia muestra, de manera inequívoca, que cuando la apertura de la economía no se realiza en forma relativamente rápida, el proceso de ajuste tiende a alargarse en exceso cuando no se ve frenado después de un cierto tiempo por los intereses creados.

La explicación anterior responde también a una tercera crítica, expuesta generalmente por aquellos responsables de las negociaciones comerciales con el exterior, en el sentido de que deben aprovecharse las reducciones en los niveles de protección frente al exterior para obtener concesiones de acceso a los mercados de sus otros socios comerciales. De nueva cuenta, si se supedita el proceso de liberalización al proceso de regateo de las negociaciones comerciales con el exterior, lo más probable es que aquél se alargue también excesivamente, que las ventajas no sean muy significativas y que los niveles de protección terminen siendo mucho más elevados que los previstos originalmente.

Esta crítica también ignora dos aspectos básicos: uno, que la adopción de medidas unilaterales para reducir la protección frente al exterior tiene su principal justificación en consideraciones de orden interno: el aumento en el bienestar de la comunidad; otro, que la posibilidad de obtener concesiones comerciales tanto a nivel multilateral como bilateral no queda excluida por el hecho de haberse adoptado decisiones unilaterales. Aunque aquí se trata de una cuestión relativamente compleja, dicha posibilidad puede materializarse a través de la adopción de compromisos respecto de la permanencia de las reducciones en los

niveles nominales de protección. Pero, dicho lo anterior, es preciso reconocer que no se trata de un proceso fácil, como lo muestra la experiencia de muchos países en vías de desarrollo en el seno del GATT. De hecho, la queja externada por muchos de ellos, entre los cuales se encuentra México, es que en el Acuerdo no se dispone de normas y mecanismos relativamente sencillos que permitan, como idealmente sería el caso, que las medidas unilateralmente adoptadas por estos países se traduzcan en mayores facilidades de acceso en los mercados de otros países y, en particular, de los desarrollados.

Una cuarta crítica, en cierto sentido más sugerente que las anteriores, es que, al haberse realizado el proceso de apertura externa de la economía en forma indiscriminada y con poca consideración de las articulaciones de las cadenas productivas, se habían desperdiciado importantes oportunidades de industrialización, a través de esa vieja conocida, la sustitución de importaciones. Así que si el proceso hubiera sido más discrecional tales oportunidades se hubieran podido aprovechar mejor.

La crítica, sin embargo, tiene pocos fundamentos. Por una parte, es conocido que en el caso de industrias incipientes frecuentemente se modifican los niveles de protección frente al exterior, y que tales modificaciones son aceptables desde el punto de vista del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). De manera que, en realidad, el caso de las industrias incipientes no depende en forma fundamental de la naturaleza de la opción que se elija para alcanzar la apertura de la economía. Por otra parte, y más importante aún, el propio proceso de apertura de la economía abre oportunidades de sustitución de importaciones, pero en condiciones de mayor eficiencia, Ésta es, entre paréntesis, una de las razones que explican la aparente paradoja de que en economías con clara orientación hacia el exterior —como las de Japón en su tiempo, Corea y Taiwan— la contribución de la sustitución de importaciones al crecimiento de esos países resultó superior a la que se registró en países con estrategias de desarrollo apoyadas, precisamente, en la sustitución de importaciones. Un ejemplo típico de lo anterior es precisamente lo ocurrido en México, donde la aparición del Plan de Desarrollo Industrial en 1978, con una clara orientación a favor de la sustitución de importaciones, resultó tener una contribución incluso negativa al desarrollo de la economía, evidenciando, así, las limitaciones de una estrategia de desarrollo orientada hacia adentro.

La conclusión que se desprende del examen de las críticas que se formularon en contra del proceso de liberalización de la economía frente al exterior es que éstas no tienen mucha validez y que, en consecuencia, no cabe esperar que con base en ellas haya una alteración drástica en la estructura de la protección que prevalece actualmente. Los cambios a los cuales pudieran dar lugar serían eminentemente marginales y estarían constreñidos a actividades específicas.

Sin embargo, dicho lo anterior, también es necesario reconocer que en el pasado el manejo de la política comercial mexicana no se ha distinguido precisamente por su congruencia y permanencia. Hubo cambios significativos en ella, como, por ejemplo, los ya señalados tras de las crisis originadas en el comportamiento del sector externo en 1976 y 1982. Pero uno podría argumentar que fueron los cambios en las condiciones del sector externo los que dieron lugar a modificaciones en la estructura y niveles de protección y no decisiones deliberadas basadas, propiamente, en las estrategias de desarrollo. Un argumento adicional sería en el sentido de que México parece haber aprendido la lección de que a través de un adecuado manejo de la política cambiaria es posible mantener más o menos la estructura de la protección nominal prevaleciente en un momento dado.

La posición negociadora de México no se encuentra integrada solamente por el grado de apertura de su economía al comercio de mercancías, que es lo que mide la estructura de su protección. Importancia similar tiene el tratamiento que se otorga a las transacciones en el área de servicios, a la inversión extranjera y a la propiedad intelectual. Estas tres áreas, como es sabido, son aquellas donde se espera que se realicen avances significativos en el marco de las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Dentro del GATT se les ha considerado como "nuevas" áreas de negociación, dado que se carece de experiencia en ellas. La discusión detallada de éstas en el caso mexicano prolongaría quizás innecesariamente este trabajo. Expresada en términos sucintos, la situación actual es la siguiente:

En cuanto a las negociaciones sobre servicios, México no adoptó la llamada "línea dura", seguida por Brasil e India, y se manifestó a favor de que se incluyeran en la mesa de negociaciones de la Ronda Uruguay. En términos generales, puede decirse que la economía mexicana se encuentra relativamente abierta al comercio de servicios y se abrirá aún más cuando se pongan en práctica las medidas que sirvan para implementar la

transformación del sistema bancario de uno totalmente controlado a un régimen mixto con participación del capital extranjero. México tiene interés, sin embargo, en que las negociaciones sobre servicios también consideren aquellos que se distinguen por una alta intensidad de mano de obra.

En lo que respecta a la inversión extranjera, también ha habido cambios significativos. En 1989 se modificó el reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras y, como resultado, se redujo considerablemente el número de actividades en las que está prohibida su participación y, en un gran número de esas actividades, se relajaron las disposiciones que limitaban el nivel de porcentaje con el que la inversión externa podía participar en el capital social de las empresas. Al mismo tiempo, vía la desregulación, se simplificaron considerablemente los trámites para los inversionistas extranjeros. Si a ello se añade lo que es previsible que ocurra con las actividades bancarias, la conclusión inevitable es que, en la actualidad, las disposiciones sobre inversión extranjera en México no son más limitativas que las que existían en Canadá antes de la firma del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos, o las que existen en otros países desarrollados.

En lo que toca a la propiedad intelectual —que es tema de gran preocupación en muchos países desarrollados y en especial Estados Unidos—, también ha habido signos muy claros a favor de una mayor apertura de la economía mexicana. Ésta se ha manifestado a través de dos vertientes. En primer lugar, las modificaciones a la legislación sobre transferencia de tecnología, por las que, en consonancia con la estrategia de desarrollo hacia el exterior adoptada por el país, se han eliminado muchas de las trabas para el registro de los contratos de tecnología extranjera. Como es claro, en condiciones de una mayor apertura en que se espera que los productores nacionales sean capaces de competir en los mercados internacionales, las cuestiones asociadas a la selección y negociación de tecnologías, que eran con mucho la razón de ser del registro, pierden precedencia respecto de las de absorción, adaptación y difusión de las tecnologías externas en las cuales el registro tiene poco que decir y hacer. En segundo, la revisión de la legislación sobre propiedad industrial, gracias a la cual se han reducido drásticamente las restricciones para el registro de patentes y ampliado su cobertura al mismo tiempo que se combate con mayor energía la piratería de marcas. Aunque se trataba de una cuestión delicada, las reformas introduci-

das a la legislación mexicana sobre propiedad intelectual permiten equiparar ésta con la que prevalece en muchos otros países.

A todo esto, cabría añadir los esfuerzos que se han hecho por reducir las reglamentaciones y disposiciones que atrofiaban el comercio de mercancías y servicios en el interior del país con todo y que reconocidamente es todavía mucho lo que falta por hacer.

Así pues, México llega a los foros de negociación económica con el exterior con lo que se puede considerar como una relativamente buena posición: bajos niveles de protección frente al exterior; una política cambiaria más o menos realista; menores cargas por transferencia de recursos al exterior como resultado de las renegociaciones sobre la deuda externa; sin un exceso de regulaciones y otras trabas que impidan el comercio de servicios; con una legislación sobre inversión extranjera que alienta su flujo al interior del país y que no la limita más allá de lo que es norma en los países desarrollados y, finalmente, con una legislación sobre propiedad intelectual que no es neutra respecto de los flujos de transferencia de tecnología, que favorece el registro de patentes y marcas y que combate la piratería tanto de patentes como de marcas.

Surge, naturalmente, la pregunta sobre qué se quiere decir por una "buena" posición negociadora. Aunque aquí, obviamente, pueden caber muchos criterios, el sentido en que lo estoy afirmando es uno relativamente sencillo, y es que es previsible que las concesiones que México tenga que hacer a otro u otros socios económicos en el exterior —y que son consustanciales a todo proceso de negociación— no provocarían graves desajustes en el funcionamiento de su economía o, visto de otra manera, que el otorgamiento de tales concesiones tendría efectos relativamente marginales.

Esta posición, y estoy consciente de ello, contrasta fuertemente con las de algunos grupos en el interior del país y de algunos analistas en el exterior. Examinaremos éstas brevemente.

En lo que concierne a los primeros, aparte de los argumentos examinados en los párrafos precedentes, la razón que generalmente se aduce en contra del otorgamiento de concesiones por parte de México —ya sea a nivel bilateral, trilateral o multilateral— es que siendo un país de menor desarrollo relativo está más para recibir concesiones que para otorgarlas. Aunque esto último es relativamente cierto, el argumento parece ignorar el hecho señalado más arriba, esto es, que a través de una serie de

medidas de corte unilateral, en estos momentos la economía mexicana ya es una economía relativamente abierta, por lo que las concesiones no tendrían efectos detrimentales graves sobre la actividad productiva. Desconoce también, lo que es importante, que las concesiones otorgadas por el o los socios comerciales también tienen efectos positivos sobre la economía mexicana. De hecho, concesiones que desde el punto de vista de economías grandes resultan pequeñas o marginales, desde la óptica de la dimensión de esas economías, pueden resultar altamente significativas y positivas para economías de menor dimensión. Ésta es una de las razones importantes por las cuales muchos países en desarrollo se han manifestado a favor de negociaciones recíprocas en el marco de la Ronda Uruguay del GATT más bien que a continuar dependiendo, como se hizo frecuentemente en el pasado, de concesiones unilaterales otorgadas por los países desarrollados. Como lo demostró la experiencia, tales concesiones, por una parte, no fueron muy significativas para incrementar el comercio entre los países desarrollados y los en vía de desarrollo, y por la otra, las concesiones se utilizaron con frecuencia, a nivel bilateral, para lograr concesiones en el campo del comercio de mercancías o en otras áreas como servicios, inversión extranjera o propiedad intelectual.

Las diferencias en niveles de desarrollo, por otra parte, tampoco han sido óbice para que muchos países europeos con niveles de ingreso por habitante similares a los de México (Grecia y Portugal, por ejemplo) hayan negociado su ingreso a la Comunidad Económica Europea, a pesar de que dentro de ella se encuentran también algunos de los países con mayores niveles de ingreso a nivel mundial (Alemania, Dinamarca, Holanda). El criterio en que se apoyan las negociaciones para el ingreso de esos países es que, conforme a lo que postula la teoría del comercio internacional, la distribución de beneficios del comercio tiende a favorecer más a los países de menor desarrollo relativo y, en especial, cuando se reconoce su particular posición en el proceso de negociaciones. Más aún, la evidencia empírica disponible apoya, hasta el momento, este tipo de criterios utilizados por los países de menor desarrollo relativo.

Entre los analistas externos hay algunos que hacen uso del argumento de que son sumamente limitadas las posibilidades de negociación entre dos partes con grandes diferencias en sus niveles de desarrollo relativo, y hay otros que cuestionan si México podrá mantener el mismo nivel de apertura de su economía fren-

te a ominosos signos en el sector externo. El primero de esos planteamientos ya ha sido tratado y, en consecuencia, no parece adecuado seguir insistiendo sobre el tema. El segundo es más serio, no tanto por lo que señala, sino por lo que en cierta medida implica, que son dos cuestiones centrales. La primera concierne a la estrategia de desarrollo adoptada por el país de orientación hacia afuera, y de la cual se pone en duda su permanencia; la segunda significa, en realidad, un cuestionamiento sobre la capacidad del país de cumplir con los compromisos adquiridos. En ambos casos, sin embargo, creo que la respuesta debe ser afirmativa. Volver a las estrategias apoyadas en la sustitución simplemente no sería viable, y en cuanto a la capacidad de cumplir con los compromisos, tras de la posición que México asumió respecto de su deuda externa, esto debe quedar fuera de discusión. Más aún, los márgenes de maniobra siempre forman parte del paquete negociador, como lo evidencia el propio Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

IV

En las secciones anteriores se ha hecho referencia somera a la experiencia de México en negociaciones comerciales hasta hace relativamente pocos años. La conclusión fue en el sentido de que ésta no había sido muy amplia mientras el país había seguido una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones pero que, a partir del cambio en las estrategias, se habían incrementado considerablemente las demandas para llevar a cabo negociaciones económicas con el exterior. En buena medida esto obedeció a la entrada de México al GATT y a la necesidad de resolver y prever disputas comerciales con Estados Unidos. También se hizo claro que las demandas de negociación económica con el exterior en el futuro, lejos de disminuir, irán en constante aumento.

En virtud de que, por una parte, los recursos humanos y materiales de que dispone el país para dedicarlos a este tipo de negociaciones no son, ni mucho menos, infinitos, como tampoco lo es la capacidad de coordinación, y que, por otra parte, hay diferencias considerables en los beneficios y costos involucrados en las diversas negociaciones, se hace necesario establecer minúsculas prioridades a los distintos foros de negociaciones.

En el pasado reciente el Senado de la República, en un ejer-

cicio que tenía pocos precedentes, realizó un foro de consulta sobre las relaciones comerciales de México con el mundo, en el que se examinaron los problemas, las experiencias y las perspectivas de los distintos foros, y como resultado de ese ejercicio se llegó a una serie de conclusiones. Por su importancia, de ellas destacan dos: la primera, que debe mantenerse y, de ser posible, continuarse el proceso de apertura de la economía mexicana al exterior; la segunda, que hubo un consenso a favor de la suscripción de acuerdos de libre comercio, aunque no a favor de mercados comunes por considerar que estos últimos restringen la soberanía política. Como es relativamente claro, en este último caso se está hablando de llegar a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y, de hecho, en el texto del documento se asienta que hubo consenso entre los participantes a favor de tal propuesta.

Sin embargo, un problema con el documento final del Senado de la República es que en él no se señala con claridad cuáles foros deben ser prioritarios y por qué razones; en el mejor de los casos tales prioridades sólo se marcan de manera indirecta. Como resultado, como frecuentemente ocurre con documentos de este tipo, se da la apariencia de que todo es posible al mismo tiempo.

Como desafortunadamente en el mundo real las cosas son más complicadas, se hace necesario realizar al menos un intento para definir tales prioridades a las negociaciones económicas con el exterior en forma explícita. En lo que sigue, presento un intento en esta dirección con el fin de contribuir a la discusión de un tema que parece importante. Sin embargo, antes de pasar adelante conviene mencionar: *a*) que se trata de juicios exclusivamente personales y como tales, subjetivos; *b*) que me circunscribiré únicamente a los tres foros de negociación que, también a mi juicio, aparecen como los más importantes para el país, y *c*) que naturalmente, deben revisarse periódicamente.

La primera prioridad para México es, creo que sin duda alguna, la negociación económica y comercial con los Estados Unidos, que representa cerca del 70% del comercio total de México. En este sentido la posición mexicana es similar a la canadiense y, por lo tanto, algo parecido ocurre respecto del interés por alcanzar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, lo que, entre paréntesis, aparecía como algo impensable hace apenas dos años. Las principales razones a favor de un acuerdo de este tipo son las siguientes:

a) conforme a lo apuntado en el documento del Senado, el acuerdo serviría para garantizar el acceso de los exportadores mexicanos a su mercado más importante;
b) reduciría la discrecionalidad de las medidas de política comercial de ese país a través de la creación de un mecanismo que permita resolver en forma conjunta disputas comerciales;
c) permitiría promover la liberalización del comercio en la región de América del Norte, y
d) constituiría un antecedente importante para las negociaciones multilaterales en el seno del GATT para el tratamiento de los nuevos temas de servicios, inversión extranjera y propiedad intelectual entre un país en vía de desarrollo y uno desarrollado.

La negociación del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos tendría, además, dos vertientes: la primera a nivel exclusivamente bilateral entre Estados Unidos y México, y la segunda si México suscribe también, con las reservas y peculiaridades del caso, el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. Ambas alternativas, además, no son mutuamente excluyentes, especialmente cuando se miran con una óptica de mediano plazo.

El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos en la forma en que actualmente se encuentra plantea varios problemas para México, especialmente por lo que atañe a la agricultura, los energéticos, los servicios y las compras gubernamentales, aunque no creo que puedan o deban considerarse como obstáculos insuperables. Tampoco la negociación de un acuerdo de libre comercio a nivel bilateral sería un proceso sencillo o exento de problemas mayores. La principal ventaja de este último instrumento es que las decisiones se circunscribirían exclusivamente a dos países —México y Estados Unidos—, aunque, naturalmente, se tendrían que hacer algunas consultas al Canadá para examinar en qué forma el posible acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos afectaría los intereses canadienses y, de ser así, hacer ciertas concesiones a fin de establecer compensaciones en el caso de que ello fuera necesario. Sin embargo, también cabe reconocer que a un plazo algo menos inmediato sería preferible tener un solo acuerdo que regulara las relaciones entre los tres países y no dos acuerdos a nivel bilateral con Estados Unidos por una parte, y Canadá y México, en forma independiente uno de otro, por la otra parte.

A mi juicio esto va a ser una de las cuestiones centrales que deberán acordarse en el futuro y sobre la cual todavía no parecen existir puntos de vista muy definidos.

En Estados Unidos algunos analistas han mostrado preocupación sobre si una proliferación de acuerdos bilaterales de ese país con otros no terminaría dañando gravemente el sistema multilateral de comercio. Tienen razón, aunque en las diferentes discusiones casi siempre se señala que Canadá y México, junto con Israel, aunque por razones diferentes, constituyen casos especiales. Fuera de ellos parecen justificados los temores de quienes alegan que una serie de acuerdos de este tipo provocaría resentimientos entre quienes no participan en ellos, ineficiencias causadas por la fragmentación del mercado y pesadillas burocráticas para los gobiernos y las empresas privadas que traten de hacer frente a las discriminaciones entre países.

La segunda prioridad en las negociaciones económicas con el exterior deben tenerla las que actualmente se llevan a cabo en el marco del GATT y, más específicamente, dentro de la Ronda Uruguay. La razón, muy clara, se debe al muy importante papel que desempeña el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en la fijación de las reglas del juego en el intercambio internacional de mercancías y ahora de servicios y para la solución de disputas entre los países signatarios del Acuerdo. México debe, pues, y de hecho ha venido actuando constructivamente a lo largo de la Ronda Uruguay, a fin de contribuir junto con otros países a lograr que el GATT salga renovado y fortalecido de esta ronda de negociaciones.

Sin embargo, no es totalmente seguro que así vaya a ser. El presidente del Comité de Negociaciones Comerciales afirmaba en abril de este año* que el compromiso de los países a favor del multilateralismo continuaba siendo vigoroso, y resumía los resultados alcanzados hasta ahora en la Ronda Uruguay diciendo que aunque no había lugar para mucha satisfacción tampoco había lugar para el pesimismo y que los retos estaban bien definidos. Para cualquiera más o menos familiarizado con el lenguaje diplomático esto quiere decir que la moneda aún estaba en el aire y que será necesario intensificar los esfuerzos para lograr que la Ronda Uruguay pueda concluir exitosamente.

La tercera prioridad en las negociaciones económicas externas de México en los momentos actuales me parece que corres-

* En 1990, [N. del E.]

pondería a Canadá, y en la práctica así se ha venido manifestando muy rápidamente. Hay varias razones que explican lo anterior. La primera es que el comercio entre México y Canadá, más de acuerdo con las cifras canadienses que con las mexicanas, ha venido creciendo muy aceleradamente. Pero las otras son, con todo, más importantes. Éstas, descritas muy brevemente, son las siguientes:

a) la posible desviación de comercio e inversiones a favor de Canadá y en contra de México como resultado de la puesta en marcha del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. Cálculos preliminares parecen indicar que la desviación del comercio podría ser bastante importante en automóviles y componentes automotrices, productos químicos y petroquímicos y productos agrícolas;
b) la posible desviación del comercio a favor de México y en contra de Canadá como resultado de la firma de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos;
c) como posible socio de un acuerdo de libre comercio que incluya a los tres países de América del Norte, y
d) como interlocutor de México para examinar, conjuntamente, problemas comunes en sus intercambios de mercancías y servicios con el principal socio comercial de ambos: Estados Unidos.

Lo anterior es una lista de prioridades que atiende, como se ha visto, a la conformación y estructura de las relaciones económicas y externas en el momento actual —y no como se desearía que fueran— y a los cambios en el entorno internacional. Con todo, es una agenda bastante difícil y que toma tiempo, por lo que es necesario proceder con realismo. Una cuestión adicional que no por conocida debe dejar de mencionarse es que aun cuando las negociaciones económicas internacionales son un instrumento de ayuda importante para contribuir a la expansión de las exportaciones de bienes y servicios vía el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados externos, no son sino un complemento a unas apropiadas políticas cambiaria y comercial. Y éstas continúan siendo la principal responsabilidad a nivel nacional y de los mexicanos.

LA APERTURA MEXICANA Y LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

BENITO BUCAY F.

Grupo IRSA

I. INTRODUCCIÓN

La propiedad industrial ha sido identificada como una de las áreas que es materia de legislación en la época moderna. A fines del siglo pasado, diversos países encontraron deseable proveer de incentivos a los inventores y mejoradores de métodos y productos, mediante el expediente de conceder derechos de patente: monopolios virtuales de duración prestablecida, que le daban al beneficiario la posibilidad de obtener apreciables beneficios mientras duraran.

En México se desarrollaron los primeros conceptos a raíz del establecimiento del régimen constitucional de 1917 y las normas derivadas en años posteriores. Sin embargo, fue hasta 1976 cuando se promulgó la legislación, que después de las reformas importantes de 1987, prevalece hasta hoy.

Esta legislación toma un decidido sello proteccionista compatible con la época en que se promulgó; perfila una posición de indefensión del industrial mexicano, quien debe depender de tecnólogos extranjeros, y pretende establecer los mecanismos de protección que corrijan tal situación. Es claro que tal postura no es compatible con el esfuerzo de modernización del país, ni con el ambiente de apertura a la inversión productiva.

II. SITUACIÓN ACTUAL Y COMPETITIVIDAD

La economía mexicana ha quedado abierta al mundo a partir de la segunda mitad de 1987, y en muchas áreas de desempeño de la economía esta apertura es tan completa o aun mayor que la que prevalece en diversos países de la CEE, Canadá y otros de similar estado de desarrollo. Es claro que al cabo de algo más de dos años ninguna de las predicciones negativas se ha confirmado y, aunque con tropiezos propios de la metamorfosis que debe emprender, la industria nacional ha logrado alcanzar niveles de mayor eficiencia que le han permitido sostener un alto ritmo de exportaciones.

Esta evolución se manifiesta al mismo tiempo que en el resto del mundo se vive una profunda transformación en el quehacer tanto industrial como comercial. Señala Porter: "La competitividad de una nación depende de la capacidad de su industria para innovar y mejorar. Las empresas avanzan frente a sus más fuertes competidores gracias a la presión que ejerce el desafío; se benefician por tener rivales fuertes, proveedores nacionales agresivos y consumidores locales exigentes. . . Conforme la base de competencia ha pasado más a estar basada en la creación y asimilación del conocimiento, el papel de la nación (en contraste con la globalización) se ha vuelto más destacado."[1]

Estos conceptos son totalmente paralelos a los que Lester *et al.*[2] expresan contundentemente en su estudio sobre la competitividad de los Estados Unidos frente a los demás países. A lo largo de su obra, resulta claro que las ventajas competitivas cada vez menos están asociadas a la disponibilidad de recursos naturales o a su localización geográfica, y más a su capacidad de desarrollar, asimilar y transferir conocimiento e información.

La tendencia a incrementar el contenido de "conocimiento" en los bienes y productos de la sociedad se acelera; en su reciente obra, Cetron y Davies afirman que todo el conocimiento tecnológico actual apenas representará el 1% del acervo y conocimiento del año 2050, lo que en otras palabras significa una duplicación de la base técnica cada nueve años. Además, la manera de conducir las empresas continuará cambiando: "La

[1] Porter, Michael E, "The Competitive Advantage of Nations", Harvard Bus. Rev., mar.-abr. de 1990, p. 73.

[2] Lester R., R Solow, L. Thurow, S. Berger y M. Dertouzos, "Towards a New Industrial America", Sci. America 260, núm. 6, p. 21(1989).

gerencia media prácticamente desaparecerá conforme la información fluya directamente a los niveles superiores. . . La empresa grande típica estará basada en información de colegas, clientes y el medio que la rodea para guiar su acción,. . . conduciendo a una sociedad que depende de la información para su funcionamiento y desarrollo y en la que la tecnología tiene el papel central''.[3]

Ante este claro escenario, México ha pasado vertiginosamente de ser un país cuya estrategia estaba dirigida fundamentalmente hacia adentro y con un apoyo de la misma en sus recursos naturales, a una estrategia aperturista en la que el papel del Estado es definido como soporte y promotor del desarrollo que delega en la iniciativa de sus habitantes. En el lapso de una década pasamos de uno a otro modelo, y no es de sorprender entonces que el papel del conocimiento y la tecnología haya pasado de un segundo a un primerísimo plano.

III. El efecto de la apertura económica

Es necesario señalar que la apertura de la economía conduce a una reducción importante en el influjo de la tecnología del exterior. En una economía cerrada tanto a la importación como a la inversión, una de las pocas formas como el dueño de tecnología de producto o proceso podía obtener beneficios de ella, era otorgando licencias o transfiriendo *know-how* al empresario mexicano a cambio de una regalía. En este entorno, los contratos eran más o menos restrictivos y el marco legal y regulatorio promovía que el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología (RNTT) con frecuencia fuera excusa y aliado en las negociaciones.

Ante una economía que se abre casi a la vez que en el resto del mundo se generan marcadas tendencias a la globalización de grandes empresas y a la creación de bloques regionales, el industrial extranjero encuentra ahora mucho más atractivo y redituable obtener beneficios del mercado mexicano simplemente exportando hacia él, o si su estrategia global lo señala así, invirtiendo directamente, sin necesidad de otorgar una licencia a ter-

[3] Cetron, M. y O. Davies, *American Renaissance*, St. Martin's Press, Nueva York, N.Y., 1990.

ceros, que pone en riesgo su conocimiento y posiblemente crea un futuro competidor en el mercado mundial.

Este panorama sugiere que la apertura se convierte en un estímulo de la investigación nacional. Si bien es demasiado temprano para confirmar que éste es el caso, sí se manifiesta alguna evidencia empírica: el número de contratos industria-universidades con propósitos de investigación que se han firmado en los años 1988-1989 supera en más del doble en número y magnitud a los firmados en todos los años precedentes.

Además de este factor, ocurre que dadas las condiciones generales que han prevalecido en México durante la última década, el costo de tiempo de investigador (el componente más caro del proceso) es, por ahora, considerablemente menor que en muchos otros países. Esto hace muy atractiva a las empresas del extranjero la contratación de servicios de investigación en México, fenómeno que se está dando en forma creciente.

Una tendencia más, ajena a lo que cubrimos hasta ahora, se presenta en diversos sectores industriales en países desarrollados: en muchos casos, el avance en productividad se logró incrementando la escala de operaciones hacia plantas cada vez más grandes. Esto fue especialmente notorio durante la década de los setenta, pero en muchos casos condujo, 10 años después, a complejos industriales difíciles de operar, de alto riesgo y que en una circunstancia de reducción de demanda o de problemas operativos que los obligaban a detener su operación, resultaban totalmente antieconómicos. Se inicia, a mediados de los ochenta, una tendencia hacia la reducción de escala a cambio de la flexibilidad y eficiencia en el servicio. Ocurre en este proceso de *down sizing*, que muchas empresas de tamaño mundial ya no saben o recuerdan cómo operar a esas escalas intermedias (recientemente, el Premio Baldridge de Calidad fue otorgado a una de ellas: Chaparral Steel), lo que abre la puerta a un intercambio favorecedor a países como el nuestro, que empieza a tener una competencia de la que carecía hasta hace pocos años. Si bien no es posible asegurar que esto ocurre en magnitud apreciable, no cabe duda que se presentará pronto y que además podemos estimularlo los industriales.

Sin embargo, todas estas tendencias, que conducen a un incremento notable en la actividad de investigación y desarrollo entre nuestros industriales, no se dará en todo su potencial en un medio jurídico que no dé confianza, no sólo al extranjero, sino particularmente al empresario nacional, que empieza a per-

cibir la importancia del conocimiento y la información como el más valioso activo que puede poner en juego ante la abierta competencia.

IV. CONCLUSIONES

De la discusión precedente es fácil concluir que dado el entorno internacional, el nivel de competencia mundial ante la cual nos hemos abierto y la trascendencia del conocimiento adquirido vía el desarrollo tecnológico como medio para adquirir alguna ventaja (o al menos paridad) competitiva, demandan un reconocimiento de la necesidad de proteger la propiedad industrial e intelectual en forma clara y decisiva. La tesis de que el estado de subdesarrollo de la industria nacional hace necesario desconocer estos derechos no sólo frena el acceso de nuestro país a tecnologías de otros, sino que desmotiva seriamente los esfuerzos incipientes pero promisorios de desarrollo propio, y a nadie daña más que al propio industrial mexicano, a quien se pretende proteger con esta tesis.

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: LAS OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DEL LIBRE COMERCIO

EL DEBATE SOBRE EL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE*

SIDNEY WEINTRAUB

Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C.

I. ¿POR QUÉ AHORA?

Durante casi una década los analistas han discutido la posibilidad de que se estableciera un acuerdo de libre comercio en América del Norte (México, Estados Unidos y Canadá), pero el tema no ha despertado un significativo interés público sino hasta 1989.[1] El debate empezó en serio en los tres países a raíz de un artículo publicado en Estados Unidos en marzo de 1990 señalando la posibilidad de que se concertara un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos, ya que la cuestión había sido planteada en conversaciones privadas entre miembros del gobierno de los dos países.[2]

¿Por qué ahora tanto interés por el libre comercio? Son mu-

* Trabajo presentado en el Foro Internacional "México y sus perspectivas de negociación comercial con el exterior" celebrado en la Universidad Tecnológica de México, 11-15 de junio de 1990.

[1] He escrito ampliamente sobre este tema en dos ocasiones antes de que se produjera el tropel de discusiones actuales, en *Free Trade Between Mexico and the United States*?, Washington, D.C., Brookings, 1984, y en *Mexican Trade Policy and the North American Community*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 1988.

[2] *Wall Street Journal*, 27 de marzo de 1990, p. A3. Se supone que la historia fue una indiscreción y que las dos partes no estaban preparadas para hacer pública la cuestión.

chas las razones para ello, algunas internas a México, otras relacionadas con la situación externa de ese país.[3]

Desde el punto de vista interno la razón más importante es que México abrió su economía a las importaciones durante los años ochenta, en particular durante los últimos cinco años. Las autoridades mexicanas no tienen ya que enfrentarse a los grupos nacionales que defendían el proteccionismo. Esto ya está hecho. El libre comercio traerá consigo mayor reducción de medidas proteccionistas, pero el giro será marginal en comparación con las medidas fundamentales que ya se han tomado. El arancel promedio de México, ponderado por las importaciones, es ahora de sólo 9%, aproximadamente el doble del de Estados Unidos y moderadamente más alto que el de Canadá. Estas diferencias se ajustan a las modificaciones de los índices de intercambio que se han producido recientemente; es decir, que la eliminación gradual de los restantes aranceles de México no será traumática. Ello no significa que no habrá oposición con respecto a una mayor disminución de los aranceles, por el contrario, muchos grupos desearían aumentarlos o por lo menos restaurar las medidas no arancelarias; pero quienes apoyan dichas medidas están ahora en la retaguardia y no en la vanguardia de la política comercial, como lo estuvieron durante tantas décadas.

La segunda razón interna es que el sector manufacturero se ha convertido en el motor del crecimiento de México. El mercado interno no contribuyó a estimular el crecimiento durante los años ochenta; éste se basó en las exportaciones no petroleras. Bajo el anterior modelo de sustitución de importaciones, México no estaba en condiciones de afianzar el acceso de sus productos manufacturados al mercado de Estados Unidos y a otros mercados. Ahora que dichas exportaciones se han vuelto el elemento clave para reanudar y sostener el crecimiento, el acceso a los mercados es una cuestión esencial.

Las circunstancias externas que explican la oportunidad del momento están íntimamente relacionadas con las internas. Los funcionarios gubernamentales mexicanos solían quejarse de que el proteccionismo extranjero perjudicaba al crecimiento económico del país. Pero como México no era entonces muy competitivo en los mercados externos de manufacturas, tal afirmación

[3] Hago hincapié en México en estos comentarios porque la iniciativa oficial para las negociaciones en relación con el libre comercio debe provenir del país que más tiene que aventurar.

era más una cuestión de debate que una preocupación sustantiva. Sin embargo, ahora que las exportaciones manufactureras son el impulso del crecimiento, la cuestión del proteccionismo extranjero es bastante importante. Uno de los motivos de Canadá para negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos fue precisamente asegurarse el acceso al mercado norteamericano, supuestamente cada vez más proteccionista. México tiene ahora el mismo motivo.

Además, la mera existencia del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos debe influir en la manera de pensar de México. A medida que se eliminen las barreras comerciales entre esos dos países (el calendario, que ya se ha adelantado una vez, exige que ello se complete a más tardar el 1 de junio de 1999), muchos productos mexicanos se verán discriminados en el mercado de Estados Unidos.[4] Más importante aún, el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos habrá de proteger las exportaciones manufactureras de Canadá contra la mayor parte de las barreras no arancelarias que Estados Unidos pueda imponer en el futuro. El proteccionismo moderno de este país es de naturaleza no arancelaria más que arancelaria, lo que quiere decir que las exportaciones mexicanas pueden verse perjudicadas por esta forma de discriminación.

Por último, el cambio en la política comercial de México para competir en los mercados internacionales, debe centrar la atención en la localización de esos mercados. Entre el 60 y el 70% de las exportaciones de México van a Estados Unidos. En lo que se refiere a los productos manufacturados —el sector más dinámico de la expansión de las exportaciones— la dependencia del mercado de Estados Unidos es mucho mayor, entre 80 y 85%. La idea de que México puede apoyarse en la solidaridad de América Latina es puro romanticismo; la región sólo absorbe aproximadamente el 6% de las exportaciones mexicanas. Ni Europa ni Japón ofrecen a México mercados que puedan compararse con el de Estados Unidos. La dura realidad es que México tiene que depender —por ahora y en el futuro próximo— del mercado estadunidense. Por otro lado, la idea de que la econo-

[4] Cuáles son estos productos y el grado de discriminación arancelaria que enfrentarán ha sido discutido por este autor en "The Impact of the Agreement on Mexico", en Peter Morici (ed.), *Making Free Trade Work: The Canada-U.S. Agreement,* Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1990, pp. 102-123.

mía mexicana debe de nuevo apoyarse en el mercado interno produce escepticismo. De seguirse esta política sería necesario revertir la apertura actual de la economía y volver al proteccionismo del pasado. Esta opción requeriría concentrarse casi exclusivamente en un mercado cuyo producto total es de menos de 200 mil millones de dólares, en comparación con el potencial de un mercado de 5.4 billones en el país vecino.

Todas estas razones explican por qué un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos es en la actualidad una cuestión candente y no meramente un tema para "escribidores académicos", según el término de Keynes. En la siguiente sección de este ensayo se analizan las ventajas y desventajas que tendrían los participantes en un pacto de libre comercio entre México y Estados Unidos, y potencialmente en un área comercial que abarque a los tres países de América del Norte. Este análisis va seguido de una discusión acerca de los efectos del bloque comercial de América del Norte sobre el sistema de comercio mundial. Por último se presentan algunas conclusiones.

II. ¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO?

Esta pregunta tiene un corolario: ¿qué no está en juego? Algunos antecedentes teóricos y concretos sobre estas cuestiones pueden ayudar a explicar las discusiones que se suscitarán en cada uno de los países. El propósito que se persigue con un área de libre comercio es aumentar la eficiencia de la producción y acopiar los beneficios sociales del comercio allí donde varían las eficiencias entre los países. Son éstos los que escogen formar un área de libre comercio —es decir, comerciar libremente con otro o con unos cuantos países solamente—, en contraste con el libre comercio mundial, porque desean tener cierta protección contra influencias externas. Un área de libre comercio es, por consiguiente, un compromiso, una solución secundaria y no la mejor.[5]

Quienes fundaron el Acuerdo General sobre Aranceles

[5] En inglés esta solución se denomina *second best*. Véase el breve ensayo de Richard V.L. Cooper, "Blocs: Making the Best of a 'Second-Best' Solution", en Richard S. Belous y Rebecca S. Hartley (eds.), *The Growth of Regional Trading Blocs in the Global Economy*, Washington, D.C., National Planning Association, 1990, pp. 30-35.

Aduaneros y Comercio (GATT) supusieron que aun cuando el libre comercio era el ideal que debía alcanzarse, los países optarían por soluciones parciales. Si en el mundo no hubiera restricciones, el GATT estaría escrito en una o dos páginas. Es mucho más voluminoso porque dicho acuerdo establece las normas y procedimientos para alcanzar ese ideal y para abordar las restricciones restantes entre tanto se alcanza. El artículo XXIV sobre uniones aduaneras y áreas de libre comercio especifica que éstas deben incluir "sustancialmente todo" el comercio entre las partes, que la transición a un área de libre comercio debe efectuarse dentro de un periodo razonable y que los aranceles y otras barreras a la importación para países que no son miembros no sean, en total, más elevadas que las que había antes. Los países que se incorporen a un acuerdo de libre comercio deben sopesar los beneficios y los costos de las soluciones parciales. Los beneficios potenciales son mercados más amplios para los productos nacionales, mientras que los posibles costos son la destrucción de las industrias (o de la agricultura, según el caso) debido a su incapacidad de competir una vez eliminadas las medidas proteccionistas. El libre comercio es el instrumento; un mejor ingreso y mayores oportunidades de empleo son el objetivo.

Éste no es el lugar apropiado para extenderse sobre la teoría comercial, únicamente quiero hacer notar que las cuestiones económicas involucradas en el libre comercio contienen una serie de factores peculiares a cada caso en cuanto a sus costos y a sus procesos de producción. Es de esperarse que México tenga como ventaja una mano de obra más barata y que la ventaja de Estados Unidos radique en su mayor capacidad de investigación e innovación. Si estas fuerzas fueran móviles, los costos de capital serían más o menos iguales en los dos países, dependiendo de las políticas macroeconómicas del momento. Por consiguiente, México y Estados Unidos son, en gran parte, complementarios en cuanto a que la producción de mano de obra intensiva puede tener lugar en México, por ser más barata, y la más compleja de investigación tener lugar en Estados Unidos. Un acuerdo de libre comercio entre estos dos países permitiría que las inversiones fluyeran allí donde fuera más eficiente la venta en el mercado combinado.

El análisis anterior, sin embargo, es demasiado estático. Lo que desearía cada país es aumentar su productividad, es decir, tener mayor rendimiento por individuo. México no desearía

competir para siempre sobre la base de sus bajos salarios, sino gracias a una mayor competitividad. Sólo esto último permitirá que suban los salarios de manera no inflacionaria. Lo que perseguiría Estados Unidos sería el menor costo de todos los factores, ubicando la producción en el lugar más conveniente.

Otra consideración es que la mayor parte del comercio no petrolero entre México y Estados Unidos se lleva a cabo entre compañías asociadas o vinculadas. (Esto se aplica aún más al comercio entre Canadá y Estados Unidos.) Una parte considerable de este comercio abarca productos intermedios, es decir, por ejemplo, un motor en vez de un automóvil completo, un ingrediente activo en lugar de un medicamento listo para el mercado. De esta manera el comercio implica relaciones de inversión o de coproducción. Ello es evidente en las maquiladoras, y de hecho, ésta es la razón de ser de la maquila: combinar los factores de dotación de los dos países para producir el producto de menor costo. No obstante, el comercio intraindustrial no se limita a la industria maquiladora, pero permea las relaciones entre México y Estados Unidos.[6]

El argumento de que estos dos países se han integrado silenciosamente se basa principalmente en esta forma de coproducción. Sin ello México no habría podido expandir sus exportaciones manufacturadas como lo ha hecho desde mediados de la década de 1980. Muchas industrias de Estados Unidos serían hoy menos competitivas si no contaran con fuentes externas de producción para sus insumos. Para poder sostener el comercio de productos intermedios de esta manera se requiere que las barreras comerciales nacionales sean pocas. Así se explica que las grandes corporaciones transnacionales defiendan el libre comercio, particularmente entre países geográficamente cercanos, como es el caso de México y Estados Unidos o de Canadá y Estados Unidos.

[6] Véase Kurt Unger, *Mexican Manufactured Exports and U.S. Transnational Corporations: Industrial Structuring Strategies, Intrafirm Trade and New Elements of Comparative Advantage,* Washington, D.C., Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, working paper, núm. 22, 1990.

A. Las cuestiones centrales y las cuestiones irrelevantes para México

El punto medular para las autoridades mexicanas es determinar si el libre comercio con Estados Unidos es la mejor de las opciones comerciales para que aumenten el empleo y el ingreso en el país. Aun cuando el libre comercio puede favorecer un incremento general de los salarios, no todo el mundo tendrá mayores ingresos. Algunos mexicanos perderán su empleo en el caso de que las empresas o los sectores en los cuales trabajan pierdan competitividad. En otras palabras, las consecuencias del libre comercio tendrán un impacto sobre el país en su conjunto: ¿habrá más ganadores que perdedores en cuanto al ingreso y el empleo? (Como señalaré más adelante, la misma pregunta puede formularse para Estados Unidos.) Quiero indicar que hago el planteamiento en términos económicos y no emotivos.

Es posible que el análisis completo de esta cuestión no se haya concluido en México, industria por industria y sobre una base macroeconómica, y tal vez nunca se pueda llegar a anticiparla porque los modelos econométricos sólo captan partes de la realidad. Antes de que Canadá iniciara negociaciones con Estados Unidos, el análisis econométrico indicó que el producto interno bruto (PIB) de Canadá crecería unos cuantos puntos porcentuales más cada año si entraba en un acuerdo de libre comercio que si no entraba en él. Este análisis desempeñó un papel importante en los debates, más que nada porque derrumbó el argumento económico de la facción opuesta al libre comercio. Quienes se oponían basaban su posición principalmente en las repercusiones sociales y en la pérdida de soberanía de Canadá.

Mis propias conclusiones, basadas en análisis parciales sobre la industria, son que el PIB de México aumentará más con el acuerdo de libre comercio que sin él. Esta conclusión se basa en las crecientes inversiones realizadas en México para vender en el amplio mercado combinado de 330 millones de personas, el cual representa un PIB conjunto de 5.5 trillones de dólares. El libre comercio no es una condición necesaria para que los productos de México tengan acceso al mercado de Estados Unidos. Sin embargo, sí es una forma de asegurar que dicho acceso no se vea restringido por presiones de los competidores en Estados Unidos. Esta garantía contra el proteccionismo de Estados Unidos tuvo un gran peso en la decisión de Canadá.

¿Qué otras opciones tiene México? La principal es volver al desarrollo desde dentro y defender los mercados internos levantando mayores barreras de las que ahora existen a las importaciones. Esta opción no necesariamente exige restaurar el *statu quo* anterior —es decir, la política comercial que existía antes de los años ochenta—, pero conlleva el cese de la liberación de importaciones, la reversión a barreras arancelarias y no arancelarias más altas y, quizá, la renacionalización de muchas industrias mexicanas. Esto no es una fantasía; durante la campaña presidencial de 1988 la plataforma cardenista demandó mayor protección a la industria y los servicios internos contra las importaciones; la imposición de límites estrictos a la inversión extranjera, y la restauración del papel del Estado como motor principal del crecimiento económico.

La elección entre esta opción, es decir, el desarrollo desde dentro bajo otro aspecto, y el libre comercio con Estados Unidos, es la cuestión medular de la política comercial. Planteada en forma tan drástica es difícil que quienes apoyan un nuevo intento en favor de la sustitución de importaciones se refieran a ella en los términos aquí expresados y prefieran aducir que la liberalización contra las importaciones ha sido muy drástica y muy rápida y que es necesario hacer una pausa, o bien que la bienvenida que se da a la inversión extranjera pone en peligro la soberanía nacional, y que la recuperación de la economía, en virtud de un aumento del poder de compra nacional, será suficiente para reanudar el esquema de crecimiento económico que prevaleció durante décadas antes de los años ochenta.

La segunda opción que tiene México es propugnar por la liberalización del comercio mundial y no centrarse solamente en Estados Unidos. Ésta es la opción de la Ronda Uruguay, negociar con el GATT y esperar antes de entrar en negociaciones bilaterales con Estados Unidos. Ésta es la alternativa que se favorece actualmente en el sentido de que México está presente en las negociaciones que se están llevando a cabo actualmente en el GATT. El argumento de que el bilateralismo no debe debilitar el multilateralismo es válido (esta cuestión se discutirá más adelante), pero no está claro que en el caso de México sean sistemas alternativos en vez de reforzarse uno al otro. El mercado de exportaciones mexicano, sobre todo en lo que se refiere a bienes manufacturados, se concentra en Estados Unidos. Es este mercado el que debe penetrar México en el futuro previsible. La diferencia entre el bilateralismo y el multilateralismo no es una

cuestión esencial para México. Europa tiene su propio regionalismo y la Ronda Uruguay no hará cambiar esa situación.

En México se mantiene con frecuencia el argumento de que no es prudente depender de manera tan intensa del mercado de Estados Unidos, pues este mercado es incierto a causa del proteccionismo y de una posible recesión económica. El argumento sostiene, además, que tomando en cuenta la pérdida de poderío económico por la que actualmente atraviesa Estados Unidos, por lo menos en términos relativos, es necesario buscar otros mercados más dinámicos en Europa y Japón. El problema con este razonamiento es que no reconoce que lleva tiempo desarrollar otros mercados, los cuales en su mayor parte son menos abiertos que el de Estados Unidos. A esto se puede añadir que la mejor manera de penetrar otros mercados que no sean el de Estados Unidos es aumentando la eficiencia mexicana, y si el libre comercio con ese país sirve para ello, entonces puede disminuir la dependencia de México con respecto a Estados Unidos. El libre comercio bilateral no necesariamente debe ser una fórmula para asegurar el mercado de Estados Unidos, sino para diversificar los mercados de México mediante el fortalecimiento de la competitividad.

Una última opción para México es la de contemporizar. En esta afirmación no hay ninguna intención peyorativa. En años recientes México y Estados Unidos han firmado una serie de acuerdos comerciales bilaterales y han estado negociando entre ellos sobre una variedad de temas, desde los textiles al acero, desde las inversiones a la propiedad intelectual. Estas negociaciones pueden continuar, como así se anticipa en cuanto a la industria petroquímica y los estándares industriales. Así se fortalece el hábito de las negociaciones a medida que se logran éxitos específicos. Esta opción tiene la ventaja de ir avanzando mientras continúa el debate y se despejan las ventajas del libre comercio en general. La desventaja es que en estas discusiones segmentadas siempre hay límites en cuanto a los logros de la apertura de los mercados.

El libre comercio implica mucho más que transacciones comerciales. El comercio es el resultado de otras políticas relacionadas con la educación, las inversiones, el desarrollo de tecnología, la producción, la innovación, etc. Todo debate sobre libre comercio debe referirse a estas cuestiones, incluso más que al propio libre comercio. La política de desarrollo, de la cual forma parte el libre comercio, también conlleva cuestiones sociales.

La distribución del ingreso en México es enormemente desigual, incluso cuando se la compara con la de otros países en la misma etapa de desarrollo: ¿alentará el libre comercio mayor equidad a este respecto que la anterior política de desarrollo desde dentro? Los salarios de México son la décima parte de los de Estados Unidos: ¿reducirá el libre comercio esta diferencia haciendo que suban los salarios en México? Las oportunidades de educación de los mexicanos son inequitativas, en particular para aquellos que viven en zonas rurales: ¿en qué forma afectará el libre comercio a esta situación? México tiene un amplio sistema de servicios de salud: ¿lo afectaría negativamente el libre comercio?

Vuelvo a referirme a lo que he indicado antes. El debate sobre el libre comercio que se está llevando a cabo en México debe considerar el ingreso y el empleo de manera general, así como cuestiones sociales de gran importancia actual. Debido a que México tiene mucho más que aventurar que Estados Unidos en lo que se refiere al libre comercio —tiene más que ganar, pero potencialmente más que perder si el libre comercio destruye gran parte de la estructura industrial mexicana—, la iniciativa para comenzar las negociaciones debe provenir de México.

Sin embargo, hay temas que no son cuestiones relativas al libre comercio y sacarlos a la luz puede confundir los motivos reales en vez de informar a la opinión pública. Uno de los temas que se ha sacado a relucir repetidamente es que el libre comercio sofocaría la apertura democrática que se está dando en México.[7] La lógica de este argumento supuestamente es que los derechos políticos se verían restringidos con el fin de promover la eficiencia económica. Pero debe considerarse también la proporción inversa, es decir, que el libre comercio, al eliminar la intervención de la burocracia y la mano de sus mentores políticos, inevitablemente alentaría la apertura política. En mi opinión este argumento es más persuasivo. Un régimen de control de importaciones, decisiones discrecionales con respecto al grado de protección contra las importaciones y un regateo caso por caso sobre la porción que corresponde a México en la inversión extranjera directa, promueve sus propias formas de corrupción. Cuanto mayor sea el mercado y menor el poder del gobierno y

[7] Véase, por ejemplo, Cuauhtémoc Cárdenas, "For Mexico, Freedom Before Free Trade", columna editorial en *The New York Times*, domingo 1 de abril de 1990, p. E19.

de los funcionarios del partido para tomar decisiones económicas, mayor será la oportunidad de alcanzar la libertad política. En última instancia, no puedo concebir la democracia política dentro de una economía planeada desde el centro, y todos sabemos que las economías liberales avanzadas son, todas ellas, democracias. Grecia, España y Portugal no hubieran podido ser ni siquiera tomados en cuenta para su ingreso en la Comunidad Europea si no hubieran abierto sus sistemas políticos. Dudo que el público de Estados Unidos toleraría el ingreso de México en un acuerdo de libre comercio si el sistema político de ese país se desviara de la apertura democrática.

Otro argumento en contra del libre comercio es que cambiaría el modo de vida de los mexicanos.[8] Esto no está muy claro. A medida que los mexicanos alcanzan mayor nivel de educación, logran mayores ingresos y se hacen más urbanos y menos rurales, su modo de vida ha de cambiar. Si el libre comercio hace aumentar el ingreso y el empleo, esto también cambiará su modo de vida. Ello es precisamente lo que se desea —un cambio que signifique menor pobreza, menor desigualdad, mayores oportunidades de educación. Algunos países como Albania y Corea del Norte han podido impedir que se produjeran modificaciones en su modo de vida, y esto no es lo que se pretende que ocurra en México. Tal vez la cuestión que se está planteando se refiera a la cultura mexicana y a la hispanidad. Si éste es el caso, es muy difícil comprender por qué estos atributos corren peligro. Un irlandés sigue siendo un irlandés a pesar del libre comercio de Irlanda con Alemania, y un danés no ha sacrificado su cultura por un acuerdo de libre comercio con Francia.[9]

En última instancia, la posición anti-libre comercio puede resumirse en una sola palabra: "soberanía". Ciertamente, un tratado de libre comercio implica cierta pérdida de soberanía para los países signatarios del acuerdo. Sencillamente se les niega la libertad de establecer barreras comerciales entre ellos. Los acuerdos establecen mecanismos de consulta para evitar que un

[8] Lorenzo Meyer, *Excélsior*, 28 de marzo de 1990.

[9] La cuestión cultural ha sido importante para el Canadá de habla inglesa en las discusiones de ese país con Estados Unidos sobre el libre comercio. No así para Quebec, cuya cultura es distinta de la de Estados Unidos. En mi opinión la cuestión cultural en México *vis-à-vis* Estados Unidos es más parecida a la situación de Quebec que a la de la posición del resto de Canadá. Las industrias culturales fueron eliminadas de las disposiciones del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos.

país sorprenda con medidas que pueden afectar el comercio de sus socios y esto limita las acciones que pueden emprenderse. Cualquier acuerdo de libre comercio habrá de incluir en sus disposiciones mecanismos para la solución de diferendos comerciales, limitando así el poder discrecional unilateral de las partes. De esta manera es como los países limitan su "soberanía" a cambio de restricciones recíprocas de las demás partes contratantes.

La soberanía ha sido desde siempre una cuestión fundamental en las relaciones de México con Estados Unidos. La posibilidad de una subordinación cultural es un problema de soberanía. La reglamentación de la inversión extranjera se ha justificado sobre la base de la soberanía de un país para controlar su propio destino.

Sin embargo, la preocupación más profunda en cuanto a la soberanía se basa en la creencia de que el libre comercio puede conducir a una mayor subordinación de México a Estados Unidos, en especial en lo que se refiere a la dominación política. El mundo ha tenido una larga experiencia en cuanto a áreas de libre comercio y otros esquemas de integración comercial y lo que hemos aprendido es que nunca se ha llegado a la unión política, a no ser que las partes contratantes así lo deseeen y hagan de ello su objetivo. La unión económica y monetaria por la que están ahora luchando las dos Alemanias tiene la intención de ser precursora de la unión política. Sin embargo, en nuestra época son más comunes las asociaciones como la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y la Comunidad Europea, que no contemplan una unión política. Los diferentes movimientos en favor de la integración de América Latina no han conducido a la cohesión política.

Si bien el libre comercio entre México y Estados Unidos no planteará cuestiones de soberanía, sí limitará las acciones de cualquiera de los dos países en cuanto a contravenir los términos del acuerdo. En este tipo de arreglos, México, el país más débil, seguramente saldrá ganando porque las restricciones a la libertad de sus estrategias económicas sin un acuerdo de libre comercio son mucho mayores que las de Estados Unidos.

B. Cuestiones centrales y cuestiones irrelevantes para Estados Unidos

Hay similitudes y diferencias entre Estados Unidos y México en cuanto a las ventajas y desventajas del libre comercio. La cuestión medular es la misma: ¿qué podemos ganar?

Es conveniente señalar desde el principio que ningún gobierno de Estados Unidos podría justificar un tratado de libre comercio únicamente sobre la base de la importancia estratégica de México. Ha de demostrarse también que el acuerdo implica beneficios económicos para Estados Unidos. Si las autoridades mexicanas inician el proceso de las negociaciones con respecto a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, este país centrará su discusión básicamente en la economía, producto por producto, sector por sector, región por región.[10] No obstante, la importancia de la prosperidad económica de México y de su estabilidad política seguramente predispondrán a las autoridades de Estados Unidos a dar una respuesta afirmativa a la iniciativa mexicana.

Un mercado abierto en México añadiría menos del 4% del total del mercado potencial al mercado ya existente en Estados Unidos. Si bien habría cierto interés en este país por aumentar sus exportaciones en el corto plazo, sus mayores intereses comerciales se centrarían en el potencial de México a largo plazo. Por consiguiente, en términos puramente económicos, Estados Unidos tiene poco que ganar con un acuerdo de libre comercio con México.

Por otro lado, es mucho más significativo el interés de las empresas estadunidenses por invertir en México y tener en ese país una base para actividades de coproducción como parte de la estrategia total de las corporaciones multinacionales. Este interés se ha manifestado ya en virtud de las inversiones de Estados Unidos en la industria maquiladora y otros sectores, en particular en la industria automotriz. Sin embargo, la predominancia de las inversiones sobre los intereses comerciales refuerza y a la vez debilita el interés de Estados Unidos en un acuerdo de libre comercio con México. Las exportaciones desde dentro del país aumentan el empleo en Estados Unidos, mientras que la movilización de la producción hacia México con el fin de aprovechar la mano de obra barata, lo disminuyen.

[10] El proceso para iniciar negociaciones con respecto al libre comercio y para su ulterior consideración y aprobación de la legislación comercial bajo los procedimientos de "vía rápida" del Congreso de Estados Unidos es muy complejo, además de prolongado. México y Estados Unidos difieren mucho en este aspecto y mis observaciones confirman mi opinión de que las autoridades mexicanas no están bien informadas en cuanto a lo que ha de hacer el gobierno de Estados Unidos para obtener la autorización y poder iniciar las negociaciones.

Esta dualidad será probablemente causa de la oposición más profunda que se presente en Estados Unidos con respecto al libre comercio con México —renuencia a competir con la producción de mano de obra barata. Los economistas y los empresarios saben que los costos laborales no son lo único que determina el precio de los productos y que a este respecto por lo general es más decisiva la combinación de otros factores involucrados en la producción y en el grado de competitividad. Sin embargo, ya ha habido muchos casos de reubicación de las industrias de Estados Unidos en México que hacen muy delicada esta cuestión. La oposición que enfrenta la industria maquiladora en Estados Unidos se debe precisamente a este motivo. Hay además otras actividades en las cuales los costos laborales son determinantes de los costos unitarios de los productos, por ejemplo, las industrias del vestido, el calzado y la maquinaria.

Lo que me lleva a considerar la cuestión más importante en cuanto a qué es lo que gana Estados Unidos —no solamente el sector empresarial, sino el país en conjunto. A medida que México progrese, crecerá también el mercado de los productos de Estados Unidos. En 1989 las exportaciones de ese país a México fueron de 25 mil millones de dólares, o sea aproximadamente 295 dólares por mexicano.[11] En contraste, las exportaciones de Estados Unidos a Canadá en ese mismo año fueron de 78 mil millones, esto es, más de 3 000 dólares por canadiense. Una simple regla empírica que establezca que mil millones de dólares en exportaciones llevan a la creación de 25 mil empleos, indicará que las exportaciones a Canadá crearon casi dos millones de empleos en Estados Unidos, mientras que las que se hicieron a México sólo originaron 625 mil trabajos.[12] Un México próspero ayudará a fomentar el mayor número de empleos en Estados Unidos.

Los beneficios mutuos de la prosperidad son más profundos. Los salarios en la industria exportadora de Estados Unidos son considerablemente más altos que en las industrias de mano de obra intensiva. Estados Unidos no está interesado en crear o mantener empleos de bajo salario, sino en alentar mayores ingresos. El libre comercio con México encierra la promesa de la

[11] Los datos se refieren a exportaciones de Estados Unidos, no a importaciones de México.

[12] La proporción de 25 mil empleos por cada mil millones de dólares es utilizada con frecuencia por el Departamento de Comercio de Estados Unidos.

complementariedad, al fabricar productos, o partes de productos, en el país que tenga el mejor factor de dotación para dicha producción. Por el momento, la ventaja de México radica en las industrias de mano de obra barata, mientras que la de Estados Unidos está en las industrias de investigación intensiva. Esto cambiará con el tiempo a medida que México progrese, pero también se modificarán las técnicas de producción y la ventaja comparativa de Estados Unidos.

Por consiguiente, éste debe ser el motivo por el cual Estados Unidos está interesado en un acuerdo de libre comercio con México. En otras palabras, la prosperidad de México aumentará asimismo la prosperidad de Estados Unidos. Pero es difícil transmitir esta idea al público general. ¿Cómo explicar a un obrero que pierde su trabajo o a una comunidad que pierde toda una nómina de empleados porque la fábrica en la cual trabajan ha sido reubicada en una zona de bajos salarios en México que ello, con el tiempo, beneficiará a Estados Unidos como un todo? La "explicación" debe incluir un resguardo que mantenga el ingreso de los desempleados y recapacite a aquellos que puedan beneficiarse con ello, para hacer su situación menos onerosa. No obstante, la situación no desaparecerá y puede crear una fuerte oposición contra el libre comercio con México.

En mi opinión, creo que la vacilación en cuanto a negociar un acuerdo de libre comercio será mayor por parte de Estados Unidos que de México. Esto es evidente ya en el forcejeo con respecto al inicio de las negociaciones —cuanto antes según los deseos de México, más tarde como prefieren los negociadores de Estados Unidos. Es una situación que pone de cabeza el sentido común convencional, por lo que deben resolverse muy pronto esas diferencias.

Algunos observadores mexicanos han argumentado que la mayor exportación de México hacia Estados Unidos es de gente y que todo acuerdo de libre comercio no sólo debe permitir el libre intercambio de los productos sino también de gente.[13] Mi conclusión es que quienes apoyan este argumento en realidad se oponen al libre comercio y que esta piedra se tire con el ánimo de obstaculizar cualquier tipo de arreglo. El acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos incluye disposiciones para la migración de profesionales y técnicos de un país a otro,

[13] Véase el artículo de Jorge Castañeda en el *Houston Chronicle*, 8 de abril de 1990, p. 4D.

y posiblemente el convenio con México incorporará medidas similares. Pero confundir aún más lo que ya es para Estados Unidos una cuestión muy sensible, es decir, competir con productos elaborados con mano de obra más barata, proponiendo que una fuerza laboral no calificada o semicalificada tenga libre acceso a Estados Unidos para competir con la fuerza laboral de ese país, en mi opinión es deliberadamente destructivo o ignorante de las actitudes e intereses estadunidenses.

III. IMPLICACIONES PARA EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COMERCIO

El sistema multilateral de comercio, con el GATT a la cabeza, ha contribuido de manera significativa al aumento del comercio desde la Segunda Guerra Mundial. Es pertinente preguntarse si otro sistema preferencial podría perjudicar o debilitar la estructura del comercio multilateral, en particular su disposición medular: la cláusula del principio incondicional de nación más favorecida (NMF). Cabe preguntarse entonces: ¿deben iniciarse las negociaciones entre México y Estados Unidos en el momento en que la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales del GATT está llegando a su punto crítico? ¿No competirían las dos negociaciones? ¿No confundirían las negociaciones sobre el libre comercio las discusiones en el GATT haciendo que disminuyera la importancia del resultado final de la Ronda de ese organismo?

Mi posición con respecto a la no discriminación es de primera línea.[14] Sin embargo, el hecho es que la discriminación abunda en el comercio mundial. Europa occidental tiene la Comunidad Europea y la AELC y un acuerdo de libre comercio entre ellas. Seguramente se llevarán a cabo conversaciones sobre la liberación del comercio entre la CE y varios países de Europa del Este, tales como Hungría y la Federación Checo-Eslovaca. La CE otorga tratamiento preferencial a un sinnúmero de países en África, el Caribe y el Pacífico bajo el acuerdo Lomé. Estados Unidos proporciona preferencias semejantes a los países de la cuenca del Caribe. Los países en desarrollo, en particular los de América Latina y el Caribe, han firmado muchos convenios pre-

[14] Véase, por ejemplo, Sidney Weintraub, "A Note on Trade Discrimination", en *Revista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali* (Italia), vol. 33, núm. 4, abril de 1986.

ferenciales. Estados Unidos tiene en este momento dos acuerdos de libre comercio, uno con Israel y otro con Canadá.

Los analistas preocupados con respecto al potencial de un área de libre comercio entre México y Estados Unidos están conscientes de esta situación, y seguramente piensan que dicho acuerdo, principalmente porque implica que Estados Unidos firme un convenio adicional en su propia región, será la gota que derrame el vaso del sistema multilateral.[15] El razonamiento es válido: la discriminación de los bloques regionales perjudicará el sistema global abierto y conducirá al resentimiento político. Es más, la aprobación del principio incondicional de NMF se debió a los conflictos político-económicos que ocasionaban las prácticas discriminatorias.

Estados Unidos, más que ningún otro país, fue el arquitecto de la estructura global no discriminatoria. Durante años ese país se negó a llevar a cabo acuerdos bilaterales con países miembros del GATT, insistiendo en que las relaciones comerciales debían realizarse bajo las cláusulas generales de ese organismo multilateral. Sin embargo, dicha política no fue siempre totalmente congruente. Estados Unidos apoyó la formación de la Comunidad Europea, principalmente por motivos políticos toleró la creación de la AELC, que nada tenía de política y, finalmente, desencantado con el poco progreso de las negociaciones multilaterales, firmó dos acuerdos de libre comercio.

Es inútil tratar de hacer retroceder el torrente de discriminación que, como se ha señalado, ha erosionado de manera significativa el principio de nación más favorecida. Un enfoque más pragmático es el de restringir los daños. La CE existe; pero sería una amenaza mayor si llegara a convertirse en una fortaleza europea. El acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos existe; ¿por qué es éste más aceptable para quienes se oponen a un convenio adicional de Estados Unidos con respecto a México?[16]

[15] A este respecto hay muchos críticos. Véase, por ejemplo, C. Michael Aho, "A Recipe for RIBS —Resentment, Inefficiency, Bureaucracy, and Stupid Signals", en Richard S. Belous y Rebecca S. Hartley (eds.), *The Growth of Regional Trading Blocs in the Global Economy*, Washington, D.C., National Planning Association, 1990, pp. 22-29; y Gardner Patterson, "Implications for the GATT and the World Trading System", en Jeffrey J. Schott (ed.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy,* Washington, D.C., Institute for International Economics, 1989, pp. 353-365.

[16] Jeffrey J. Schott, por ejemplo, ha afirmado que el acuerdo de libre co-

El bilateralismo, y su hermano gemelo el regionalismo, han sido la antítesis del multilateralismo no discriminatorio. Sin embargo, el pasado no debe ser un modelo para el futuro; es decir, los acuerdos regionales no necesariamente deben cerrarse a las importaciones sino ser la base para negociar reducciones futuras de las barreras comerciales. Canadá y Estados Unidos han estado dispuestos a hacerse concesiones mutuas que generalmente no estaban dispuestos a hacer porque no veían en el panorama ninguna reciprocidad global. Es posible concebir que se alcance esta reciprocidad más amplia gracias a la existencia del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos. Lo mismo podría decirse para México y Estados Unidos.

La cuestión central para el sistema mundial es si el regionalismo puede existir junto con el multilateralismo, y no si es posible conjurar al regionalismo. Esta manera de formular la cuestión no es del todo precisa, pues los dos sistemas de hecho coexisten actualmente. ¿Puede el regionalismo en América del Norte, con relaciones preferenciales de Estados Unidos que incluyan a México y Canadá, coexistir armoniosamente con el sistema multilateral del GATT? Éste es el interrogante que plantea la posibilidad del acuerdo entre México y Estados Unidos. La tarea de la política económica no es tanto deplorar lo que está ocurriendo sino impedir que ello llegue a ser un desastre.

Es necesario referirse brevemente a la respuesta de Canadá frente a un posible acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos. La reacción inicial fue de preocupación por la posible pérdida de Canadá no sólo del acceso especial al mercado de Estados Unidos sino también por la competencia con México con respecto a menores salarios a la que habían de enfrentarse los productores y la fuerza laboral de Estados Unidos.[17] Sin embargo, una oposición llana y clara en cuanto al acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos no es viable para

---

mercio entre Canadá y Estados Unidos haría avanzar las negociaciones de la Ronda Uruguay ("The Free Trade Agreement: A U.S. Assessment", en Schott y Murray G. Smith [eds.], *The Canada-United States Free-Trade Agreement: The Global Impact*, Washington, D.C., Institute for International Economics, y Canadá, The Institute for Research on Public Policy, 1988, pp. 1-13), y por otro lado ha expresado su aprensión con respecto a un posible acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos ("More Free Trade Areas?", en Schott [ed.], *Free Trade Areas and U.S. Policy*, pp. 1-58).

[17] Véase el comentario de Ross Laver en *McLean's*, 16 de abril de 1990, p. 16.

Canadá. La alternativa que tiene ese país es involucrarse desde el principio en las negociaciones, tanto para proteger sus intereses comerciales como para beneficiarse con el creciente mercado de México.[18] Aunque esto complicaría las negociaciones porque sería necesario tomar en cuenta las consideraciones de un nuevo socio, México podría acoger con beneplácito su participación para tratar con Estados Unidos.

Si se inician las negociaciones entre México y Estados Unidos —y supongo que ello se llevará a cabo más temprano que tarde— mi sentido analítico me indica que Canadá solicitará participar en el proceso. No obstante, si Canadá contemporiza y no participa en las negociaciones, habrá fuertes presiones para que los dos acuerdos separados de libre comercio, Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos, se conviertan en un solo acuerdo trilateral de libre comercio en América del Norte.[19]

IV. Conclusiones

Una serie de sucesos económicos internos en México, interrelacionados con lo que está pasando en la escena mundial, han hecho posible que llegue a considerarse la conveniencia de celebrar un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos. Esta posibilidad ha cobrado importancia porque México ha abierto su economía considerablemente y ha dado un impulso enorme a las exportaciones de productos manufacturados hacia Estados Unidos. Al igual que en el caso de Canadá, México teme ahora que el proteccionismo norteamericano pueda limitar su acceso de ese mercado.

El cálculo operacional que debe hacer México es si el libre comercio con Estados Unidos es su mejor opción para aumentar la eficiencia y elevar el ingreso y el empleo nacionales. Las otras opciones son disminuir y tal vez revertir la apertura económica de los años recientes, o bien continuar por la vía de la apertura actual pero postergar cualquier decisión sobre el libre comercio.

[18] Ésta es la posición que defiende un observador de Estados Unidos, Peter Morici, en un comentario publicado por el *Toronto Globe and Mail* el 19 de mayo de 1990. Muchos canadienses tienen también la misma posición.

[19] Si esto se lleva a cabo, dudo mucho que con ello se termine la historia. América Central y el Caribe probablemente querrán negociar cierto tipo de arreglos con el grupo de América del Norte. Y tal vez algunos países de América del Sur deseen hacer lo mismo.

Esta última alternativa no necesariamente implicaría que cesaran las negociaciones bilaterales con Estados Unidos en cuanto a objetivos más reducidos que los del libre comercio, por ejemplo, obtener cuotas mayores en lo que se refiere al acero, los textiles y la ropa, o llegar a acuerdos en cuanto a la calidad de los productos del libre comercio.

Una vez que México solicitó la iniciación de conversaciones bilaterales de libre comercio con Estados Unidos, aquel país debe determinar cuáles serían sus beneficios netos. Para Estados Unidos la decisión de entrar en un convenio de libre comercio con México no será fácil; habrá temor en competir frente a frente con respecto a los bienes manufacturados de un país donde los salarios son mucho más bajos. La justificación para seguir adelante con las conversaciones, llegado el caso, habrá de ser que el mayor ingreso y empleo en México habrán de redundar asimismo en el beneficio económico de Estados Unidos porque México se convertirá entonces en un mercado mucho más atractivo.

Una negociación de libre comercio se relaciona también con otros temas como son los reglamentos de inversiones, la creación de mecanismos para el financiamiento y otros servicios, la protección a la propiedad intelectual, los esquemas de consulta y los procedimientos para la solución de conflictos. Dicha negociación es, por lo tanto, muy compleja.

La formación de un bloque regional de comercio en América del Norte, ya sea mediante dos acuerdos bilaterales separados entre Estados Unidos y sus vecinos del norte y del sur, o bien a través de la creación de una auténtica área de libre comercio en América del Norte, plantea serias preocupaciones con respecto a las repercusiones sobre la estructura multilateral del GATT. La cuestión del debilitamiento de ese organismo adquiere ahora importancia fundamental porque la Ronda Uruguay de negociaciones está llegando a su punto culminante.

El regionalismo en las relaciones comerciales es una realidad; por consiguiente, la cuestión se reduce a plantear si la adición de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y México no llevaría demasiado lejos al regionalismo ya existente. Desde el punto de vista práctico, sin embargo, la cuestión puede ser diferente, es decir, garantizar que las agrupaciones regionales no se conviertan en fortalezas cerradas sino que contribuyan a la liberación del comercio, lo que ha sido el sello distintivo del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

México tiene mucho que aventurar en su decisión. En definitiva, México debe preguntarse si el libre comercio favorecerá su crecimiento económico más de lo que pueda hacerlo cualquier otra opción. La decisión para Estados Unidos, por ser un país más rico, cuyo ingreso se vería menos afectado, es menos crítica, pero no por ello menos importante. Es evidente, dadas las graves cuestiones que están en juego, que las negociaciones serán difíciles, y probablemente prolongadas.

LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: EVOLUCIÓN RECIENTE Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

El Colegio de México

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos cinco años, dentro del marco de la más severa crisis que ha sufrido nuestro país desde los años treinta, el gobierno de México ha impuesto una profunda transformación de su régimen comercial. Este cambio forma parte de una estrategia de restructuración de la economía mexicana que busca superar los graves desequilibrios que impusieron al país los más de 30 años de seguir una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones y la dependencia en el petróleo como fuente principal de divisas generada a finales de la década de los años setenta.

El agudo problema de la deuda externa y el errático comportamiento del mercado internacional del petróleo convencieron al gobierno mexicano de que la solución a la crisis exige implantar una estrategia de desarrollo orientada al exterior con base en la promoción de las exportaciones, y para alcanzar ésta ha adoptado una política cambiaria y de liberalización comercial consistentes entre sí, junto con una estrategia de negociación internacional que facilita el acceso a los mercados externos. Con este último propósito el país se adhirió al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986.

Aunque aún es prematuro hacer evaluaciones definitivas sobre el proceso de cambio estructural de la economía mexicana,

no cabe duda que una de las más importantes consecuencias de la política de liberalización comercial en los últimos años ha sido la de acentuar el proceso de concentración de nuestro comercio exterior hacia el mercado de Estados Unidos, que ha prevalecido desde la Segunda Guerra Mundial, propiciando un cambio cualitativo en el volumen y la composición del intercambio comercial entre ambos países. Este cambio se expresa en un incremento muy significativo en el volumen del comercio bilateral, el cual en 1989 ascendió a la suma de 55 000 millones de dólares, y en lo referente a su composición, México en este periodo ha logrado superar la relación tradicional de proveedor de materias primas y productos agrícolas y se ha convertido también en un importante abastecedor de bienes manufacturados a Estados Unidos.

Por otra parte, este acrecentamiento de la importancia del comercio entre los dos países ha llevado a ambos a establecer nuevos mecanismos de cooperación y de consulta en el ámbito comercial, los que en el anterior y presente sexenios se concentraron en la celebración de diversos acuerdos comerciales que han permitido estabilizar y acrecentar el intercambio comercial y financiero entre ambos países. Incluso, recientemente los gobiernos de México y Estados Unidos anunciaron su disposición a iniciar negociaciones formales para llegar a un acuerdo de libre comercio en el futuro próximo.

Este trabajo tiene como propósito primordial analizar las tendencias del comercio bilateral desde la década de los años setenta y los distintos mecanismos institucionales que se han establecido para propiciar el intercambio comercial desde ese momento. Asimismo, busca discutir las oportunidades y posibles beneficios que plantea a nuestro país la negociación de un área de libre comercio con Estados Unidos.

II. EL COMERCIO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DESDE LA DÉCADA DE LOS AÑOS SETENTA

Como es ampliamente conocido, nuestro comercio con Estados Unidos ha sido de trascendental importancia en todo el presente siglo, pero principalmente desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, desde finales de los años setenta y en particular a raíz de la crisis de la deuda de 1982 se aprecia una nueva dimensión en el comercio bilateral, la cual se expresa en la gran magni-

tud y la nueva composición que éste ha adquirido. Esta nueva dimensión del comercio bilateral ocurre en un periodo en que la participación del comercio exterior en el PIB de ambos países aumenta considerablemente.

En el caso de México, este periodo marca un cambio dramático en la participación del comercio exterior en el PIB. En virtud del enorme crecimiento de las exportaciones petroleras y de las importaciones de todas clases que se dio durante la segunda mitad de los años setenta y del gran incremento de las exportaciones no petroleras que se registró en la década pasada, la participación del comercio internacional en el PIB creció de 9.7% en 1972 a 38.3% en 1986. El petróleo ascendió a casi 55% del total de las exportaciones en 1980, pero sólo representó el 22% en 1986. La venta de manufacturas al exterior creció de 29% del total de las exportaciones en 1980 al 74% en 1988. Todo lo anterior puede constatarse en el cuadro 1.

En cuanto a Estados Unidos, la creciente fortaleza de la capacidad comercializadora de otros países industrializados, la emergencia de un buen número de países asiáticos y latinoamericanos como importantes exportadores a ese país, la creciente dependencia de Estados Unidos del abastecimiento extranjero de petróleo y gas y la declinación de la competitividad estadunidense en relación con la de sus principales socios comerciales, junto con la sobrevaluación del dólar en los primeros años de la década de los ochenta, llevaron a aumentar considerablemente la importancia del comercio exterior para la economía estadunidense y los grandes déficits en su balanza comercial. La participación de la suma de sus exportaciones e importaciones en el PIB creció de 8.8% en 1972 a 14.4% en 1986.

Pero lo que nos interesa destacar aquí es que durante el mismo periodo, de 1972 a 1989, el comercio bilateral México-Estados Unidos experimentó importantes transformaciones. Éstas se expresan en cambios de gran importancia en la composición del comercio entre los dos países y en la balanza comercial bilateral.

En estos años tenemos que a la relación tradicional entre una economía industrializada y otra en vías de desarrollo, en la que México abastece bienes primarios y manufacturas sencillas a cambio de recibir bienes de capital, bienes intermedios, insumos para la producción y artículos suntuarios, se sobrepone otra en que México se convierte en un importante abastecedor de productos manufacturados a Estados Unidos. En efecto, a

Cuadro 1

Resumen del comercio exterior de Estados Unidos con México, 1972-1988
Importaciones provenientes de México (valor c.i.f., miles de dólares)

	1972	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*
0 Alimentos	669 900	858 000	930 900	650 900	841 773	1 188 582
1 Bebidas y tabacos	*	*	*	*	41 996	46 014
2 Materias primas con excepción de combustibles	104 600	130 100	180 700	189 200	166 257	170 780
3 Minerales combustibles, lubricantes	21 300	21 700	31 200	371 600	447 161	895 149
4 Aceites animales y vegetales y grasas	*	*	*	*	1 966	5 385
5 Productos químicos	30 200	41 000	87 400	75 000	93 550	113 625
6 Manufacturas básicas	378 900	571 000	1 094 100	737 800	433 892	587 051
7 Maquinaria y equipos de transporte	333 800	577 700	898 500	853 500	1 021 345	1 038 362
8 Manufacturas varias	**	**	**	**	394 863	430 959
9 Bienes sin clasificación especial	93 500	106 200	167 600	181 000	163 518	217 665
Total de manufacturas (5,6,7,8,9)	836 400	1 295 900	2 247 600	1 847 300	2 107 168	2 387 662
Total	1 632 200	2 305 800	3 390 400	3 059 300	3 606 321	4 693 572

	1978	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*
0 Alimentos	1 252 749	1 483 932	1 316 200	1 315 346	1 446 783	1 559 046
1 Bebidas y tabacos	62 363	81 576	98 237	125 439	109 656	99 141
2 Materias primas con excepción de combustibles	156 622	191 014	208 910	281 663	281 659	277 615
3 Minerales combustibles, lubricantes	1 516 554	3 073 940	6 592 593	6 872 953	8 597 940	8 753 071
4 Aceites animales y vegetales y grasas	2 412	2 076	3 757	1 922	2 823	1 924
5 Productos químicos	193 425	264 284	275 147	349 253	346 957	368 444
6 Manufacturas básicas	694 413	866 384	762 621	749 617	728 744	1 187 339
7 Maquinaria y equipos de transporte	1 415 356	1 852 478	2 046 961	2 460 045	2 711 921	3 577 626
8 Manufacturas varias	556 356	710 703	870 283	1 156 512	1 002 058	766 127
9 Bienes sin clasificación especial	242 532	286 931	344 758	452 379	541 556	428 321
Total de manufacturas (5,6,7,8,9)	3 102 082	3 980 780	4 299 770	5 167 806	5 331 236	6 327 857
Total	6 092 782	8 813 318	12 519 467	13 765 129	15 770 097	17 018 654

Cuadro 1 *(continuación)*

	1984	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*
0 Alimentos	1 560 252	1 591 855	2 210 983	2 088 913	1 940 435
1 Bebidas y tabacos	106 949	157 069	189 977	281 811	268 849
2 Materias primas con excepción de combustibles	287 729	432 886	635 164	305 877	401 814
3 Minerales combustibles, lubricantes	8 753 071	8 045 162	3 895 716	3 978 883	3 455 591
4 Aceites animales y vegetales y grasas	2 792	1 947	1 594	3 709	8 343
5 Productos químicos	628 800	587 658	479 085	521 055	748 677
6 Manufacturas básicas	1 460 398	1 255 888	1 610 363	2 045 231	2 438 216
7 Maquinaria y equipos de transporte	4 670 952	5 560 950	6 575 591	8 736 619	10 941 014
8 Manufacturas varias	990 061	1 199 494	1 352 909	1 783 591	2 285 359
9 Bienes sin clasificación especial	496 240	558 953	606 936	774 233	996 401
Total de manufacturas (5,6,7,8,9)	8 246 451	9 162 943	10 624 885	13 860 729	17 409 667
Total	18 266 868	19 391 862	17 558 319	20 519 921	23 544 699

Exportaciones a México (valor f.a.s., miles de dólares)

	1972	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*
0 Alimentos	152 500	262 900	647 600	512 300	240 481	474 340
1 Bebidas y tabacos	*	*	*	*	8 059	9 337
2 Materias primas con excepción de combustibles	114 600	227 800	378 000	321 700	301 064	340 344
3 Minerales combustibles, lubricantes	78 500	113 900	174 100	218 200	181 161	149 450
4 Aceites animales y vegetales y grasas	*	*	*	*	14 746	30 700
5 Productos químicos	206 700	273 300	489 800	503 300	529 700	554 588
6 Manufacturas básicas	344 500	498 400	821 300	851 600	563 036	507 395
7 Maquinaria y equipos de transporte	967 200	1 367 100	1 991 700	2 428 500	2 511 426	2 141 109
8 Manufacturas varias	**	**	**	**	367 740	340 849
9 Bienes sin clasificación especial	118 300	194 100	352 900	305 600	185 276	173 940
Total de manufacturas (5,6,7,8,9)	1 636 700	2 332 900	3 655 700	4 089 000	4 157 178	3 717 881
Total	1 982 200	2 937 400	4 855 300	5 141 300	4 902 689	4 722 052

Cuadro 1 *(continuación)*

	1978	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*
0 Alimentos	523 879	755 847	1 908 736	1 941 169	685 498	1 426 655
1 Bebidas y tabacos	12 722	3 993	2 630	3 913	5 253	2 304
2 Materias primas con excepción de combustibles	575 748	652 492	1 078 684	987 304	769 560	803 038
3 Minerales combustibles, lubricantes	177 935	220 107	340 863	343 835	1 057 401	262 699
4 Aceites animales y vegetales y grasas	44 020	39 062	90 273	43 778	109 990	90 546
5 Productos químicos	673 019	1 053 019	1 441 454	1 599 358	1 187 478	1 085 750
6 Manufacturas básicas	718 412	1 209 484	2 063 395	2 440 167	1 315 160	934 185
7 Maquinaria y equipos de transporte	3 034 367	4 659 431	6 563 454	8 423 428	5 324 223	3 757 319
8 Manufacturas varias	466 268	632 875	856 575	1 324 192	1 112 176	597 175
9 Bienes sin clasificación especial	314 056	436 194	535 768	435 909	172 177	119 083
Total de manufacturas (5,6,7,8,9)	5 206 122	7 991 003	11 460 646	14 033 054	9 111 214	6 493 512
Total	6 540 426	9 662 504	14 881 832	17 353 053	11 738 916	9 078 754

	1984	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*
0 Alimentos	1 003 614	919 021	597 686	670 137	1 517 245
1 Bebidas y tabacos	8 973	14 674	11 625	11 563	22 469
2 Materias primas con excepción de combustibles	1 347 922	1 173 536	828 526	1 049 957	1 464 790
3 Minerales combustibles, lubricantes	381 352	571 727	393 556	510 256	458 034
4 Aceites animales y vegetales y grasas	167 983	109 972	136 108	95 363	142 023
5 Productos químicos	1 265 724	1 431 515	1 295 992	1 450 862	1 833 657
6 Manufacturas básicas	1 136 515	1 300 046	1 227 971	1 541 672	2 262 185
7 Maquinaria y equipos de transporte	5 528 317	6 640 946	6 428 052	7 333 203	10 089 075
8 Manufacturas varias	867 894	1 012 627	1 064 230	1 337 181	1 983 279
9 Bienes sin clasificación especial	270 064	453 617	395 521	569 361	860 505
Total de manufacturas (5,6,7,8,9)	9 068 514	10 838 751	10 411 766	12 232 279	17 028 701
Total	11 978 358	13 627 681	12 379 267	14 569 554	20 633 263

* Considerado en "Alimentos".
** Considerado en "Manufacturas básicas".
Fuentes: Para 1972-1976, *Overseas Business Report 80-16*, N.S. Department of Commerce.
Para 1977-1981, FT 990, Department of Commerce.
Para 1982-1988, *1986 Highlights of Foreign Trade,* U.S. Department of Commerce.

principios de los años setenta, las denominadas exportaciones tradicionales, esto es, los alimentos, las bebidas, el tabaco y los textiles, formaban la mayoría de las exportaciones de manufacturas mexicanas, y equivalían al 60% de las mismas. En la actualidad únicamente representan el 15%. Asimismo, los productos relativamente más sofisticados, como la maquinaria y equipo o los productos químicos formaban sólo una pequeña parte, alrededor del 20%. En la actualidad, estos productos representan aproximadamente el 60% de las exportaciones de manufacturas. En 1989, las exportaciones mexicanas incluían también automóviles terminados, motores y partes de automóviles y otros productos industriales complejos, y la participación del comercio de manufacturas en el total comerciado fue cinco veces mayor que en 1970.

Otro cambio importante en el intercambio bilateral ha sido el enorme crecimiento de la industria maquiladora. El número de empresas maquiladoras aumentó de 350 en 1972, las cuales proporcionaban un total de 45 000 empleos, a 1 699 en agosto de 1989, mismas que ofrecían un total de 443 682 empleos, lo que representa más del 10% del empleo total en el sector industrial.[1] Desde 1982 la tasa de crecimiento anual de empleos en las plantas maquiladoras ha sido de 23%, al tiempo que el valor agregado ha crecido desde 772 millones de dólares en 1980 hasta alcanzar la cifra de 2 300 millones en 1988. En 1989 la industria maquiladora generó un total de divisas equivalente a 2 900 millones de dólares.[2]

En términos cuantitativos, la enorme expansión del comercio bilateral ha tenido también efectos trascendentales. En 1986, México fue el cuarto socio comercial de Estados Unidos, detrás solamente de Canadá, Japón y Alemania occidental. Durante el *boom* petrolero, México llegó a ocupar el tercer lugar, pero la caída de los precios del petróleo en 1986 provocó que descendiera al quinto lugar en términos del valor de las importaciones que abasteció a Estados Unidos. No obstante lo anterior, el volumen

[1] Wertman, Patricia, "Tariff Items 807.00 and 806.30 and the Mexican Maquiladoras", CRS *Report for Congress*, Washington, D.C., Congressional Research Service, junio 8 de 1987; véase también United States International Trade Commission, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations*, Washington, D.C., USITC Publication 2275, abril de 1990, pp. 5-19.

[2] *Ibid.*

total del comercio bilateral en 1989 ascendió a 55 000 millones de dólares.

Otro efecto importante de los hechos anteriores ha sido un cambio favorable para nuestro país en la balanza comercial bilateral, por lo menos en el periodo 1982-1988. Con anterioridad al inicio de la crisis financiera mexicana de 1982, Estados Unidos mantuvo regularmente un superávit comercial con México. A partir de 1982 esta situación se revirtió, con un superávit en favor de México que en 1983 alcanzó la cifra pico de 8 000 millones de dólares, hasta que en 1989 la balanza comercial mexicana volvió a regresar a una situación de déficit.[3] La explicación de este déficit no necesariamente se vincula a una pérdida de dinamismo de las exportaciones. No se puede negar que éstas han seguido siendo dinámicas y han mantenido una tendencia a la alza. El problema es que su ritmo de crecimiento ha disminuido considerablemente con respecto al registrado en años anteriores en virtud de dos problemas imprevistos.

En primer lugar, está el hecho de que las exportaciones petroleras encontraron dificultades crecientes hasta antes del conflicto del Golfo Pérsico. Los precios internacionales del barril de crudo bajaron considerablemente debido a que hubo una abundante sobreoferta que provocó una baja sensible en los precios internacionales. Obviamente, con el conflicto del golfo

[3] En un claro reconocimiento a las estrechas vinculaciones que se dan entre la política cambiaria y la comercial y con el propósito específico de lograr el equilibrio externo, el gobierno mexicano en el sexenio pasado mantuvo un tipo de cambio subvaluado de manera permanente desde 1982. Esta subvaluación, que de acuerdo con cálculos hechos por el Morgan Guaranty Bank fue de 35% en el periodo entre 1982 y 1986, ayudó a reducir las importaciones y apoyó las exportaciones de productos no petroleros, y en opinión de algunos analistas incluso indujo la repatriación de capitales. Véase Bueno, Gerardo, "El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 11, noviembre de 1987, p. 930. Véase también Dehesa, Mario, "The Times are Changing: Foreign Trade between Mexico and the U.S. in the mid 80's", en *United States-Mexico Economic Relations Hearings before the Subcommittee on Economic Resources and Competitiveness of the Joint Economic Committee,* One Undredth Congress, First Session, junio 12 y 13, 1987, Washington, U.S. Government Printing Office, 1988, p. 18. Otro factor importante que explica el dinamismo de las exportaciones mexicanas es la política salarial. Como bien señala Dehesa, la política salarial, que ha tenido el efecto de que desde 1982 los salarios promedio que se pagan en el sector manufacturero en México hayan caído más del 100% en comparación con los salarios en el mismo sector en Estados Unidos, ha sido uno de los importantes factores que explican el auge de la industria maquiladora en los últimos años.

Pérsico todo parece indicar que esta tendencia se revertirá con claros beneficios para México.

El segundo problema es que la inflación interna no sólo ha sido mayor que la prevista sino que ha tendido a ser creciente, lo cual ha afectado negativamente a las exportaciones manufactureras. Esto ha provocado que el colchón subvaluatorio del peso no solamente haya disminuido sino que todo indica que nos encontramos nuevamente en el peligroso trayecto de la sobrevaluación. En la situación actual, los precios relativos entre México y Estados Unidos son desfavorables en términos crecientes para las exportaciones de manufacturas, lo cual ha generado un aumento desproporcionado de las importaciones. Así, según cálculos de la guía de indicadores económicos de *Excélsior*, en el primer trimestre de 1990, aunque las exportaciones totales aumentaron en 8%, las importaciones lo hicieron a un ritmo de 19% anual. El resultado de esto es que durante el primer trimestre del presente año la balanza comercial tuvo un saldo negativo de 304 millones de dólares.[4] Sin embargo, el aumento vertiginoso de los precios del petróleo generado por la invasión iraquí de Kuwait permitirá obtener ingresos adicionales por ventas de petróleo de alrededor de 3 000 millones de dólares para finales de año, con lo cual es posible esperar que al menos en 1990 contemos con una balanza comercial en equilibrio, e incluso tal vez tengamos un pequeño superávit.

¿Cómo han evolucionado las relaciones comerciales entre ambos países en este periodo de creciente interacción comercial? ¿Qué papel han desempeñado los dos gobiernos para propiciar este crecimiento del intercambio bilateral? ¿Qué instrumentos y mecanismos institucionales se han establecido para regular este creciente flujo comercial? ¿Cómo se explica la decisión de buscar un acuerdo de libre comercio? En las siguientes secciones intentamos responder a estos interrogantes.

III. La diplomacia del comercio bilateral a partir de los años setenta

Un hecho de gran trascendencia en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos en el periodo de la posguerra fue

[4] *Excélsior*, viernes 13 de julio de 1990, Sección financiera, pp. 1 y 6.

el gran crecimiento que experimentó el comercio bilateral, pese a la negativa mexicana de ingresar formalmente al GATT durante casi 40 años. Independientemente del peso de los factores económicos, que sin duda son los más importantes para explicar el dinamismo del comercio bilateral en la posguerra, también resulta importante reconocer que el intercambio bilateral se vio considerablemente favorecido por el acuerdo tácito mediante el cual ambos países se concedieron entre sí el tratamiento de nación más favorecida, una vez que a petición de México se canceló el acuerdo bilateral recíproco de comercio que ambos países firmaron en 1943 como parte de los acuerdos de colaboración durante la Segunda Guerra Mundial. La existencia de este pacto tácito facilitó el intercambio comercial, en la medida en que cada gobierno concedió a los productos del otro el mismo trato arancelario que daba a los productos similares introducidos a su mercado por terceros países miembros del GATT.[5]

No obstante, la decisión mexicana de marzo de 1980 de posponer el ingreso al GATT, junto con la negativa de Estados Unidos de retirar a México el tratamiento de nación más favorecida en un área de crucial importancia para ambos países como era la de los subsidios e impuestos compensatorios, llevó a los dos gobiernos a buscar fórmulas posibles de consulta, negociación y resolución de disputas comerciales y cuestiones relacionadas.[6]

[5] Es innegable que el principal perjuicio para nuestro país de no haber participado en las diferentes negociaciones de reducción de aranceles del GATT fue el haber perdido la oportunidad de incrementar su comercio en aquellos productos de su particular interés y el no haberse beneficiado más plenamente del enorme crecimiento del comercio internacional que se generó durante la posguerra, particularmente a raíz de la Ronda Kennedy. Aunque no parecen existir cálculos para periodos previos que nos permitieran tener una idea de los beneficios que México habría alcanzado si hubiera participado en las primeras Rondas del GATT, sí los hay para el caso de la Ronda Tokio. En un análisis realizado por Fernando del Mateo se demuestran las enormes pérdidas que en términos de concesiones y de beneficios indirectos por las reducciones de otros países tuvo nuestro país al tomar la decisión de posponer el ingreso al Acuerdo General en marzo de 1980. Véase Del Mateo, Fernando, en "México y el GATT", *Comercio Exterior,* marzo de 1980.

[6] Este retiro del tratamiento de nación más favorecida en el área de subsidios e impuestos compensatorios significó que los productos mexicanos no tuvieran derecho a gozar de la "prueba del daño" en los juicios de subsidios e impuestos compensatorios, lo cual ponía a las exportaciones mexicanas en una situación de suma vulnerabilidad ante las demandas de impuestos compensatorios presentadas por empresas e industrias estadunidenses que se sintieron afectadas por la competencia mexicana.

Un primer resultado de este proceso de búsqueda de nuevos mecanismos de regulación del comercio bilateral fue la propuesta del gobierno de Estados Unidos, en el otoño de 1980, de negociar un acuerdo bilateral de consulta y notificación en cuestiones comerciales. Conforme a la propuesta estadunidense, el acuerdo obligaría a cada gobierno a notificar al otro previamente su intención de adoptar acciones o políticas en el ámbito comercial que le afectaran, dando posibilidad a la consulta bilateral antes de la instrumentación de la medida o política en cuestión. Sin embargo, en ese momento el gobierno de México rechazó dicha propuesta por considerar que comprometía asuntos que eran de la competencia exclusiva de nuestro país.

Este primer esfuerzo sería seguido por la creación de la Comisión Conjunta de Comercio (CCC), luego de la reunión cumbre en *Camp David*, en junio de 1981, entre los presidentes López Portillo y Reagan. Esta comisión se estableció junto con la que se denominó Comisión Binacional. Los dos instrumentos revelaban el interés que ya había manifestado desde su campaña el presidente Reagan por mejorar las relaciones con México y Canadá. La CCC se estructuró como un mecanismo de consulta en cuestiones comerciales, de adjudicación de conflictos comerciales y para proponer medidas dirigidas a estabilizar y expandir el comercio. Se estableció un secretariado técnico, y al igual que en el entendimiento "marco" de comercio e inversión de la actualidad, se crearon grupos de trabajo a fin de buscar arreglos en diferentes sectores de interés mutuo, como fueron los sectores automotriz, textil, de la petroquímica y la informática; también se formaron grupos para discutir cuestiones relativas a los derechos de propiedad intelectual, los subsidios, el transporte terrestre, las regulaciones aduaneras, la agricultura, el acceso de empresas constructoras estadunidenses a México, etcétera.

La CCC, sin embargo, no alcanzó ningún acuerdo de importancia en virtud de que no hubo en ese momento la intención de avanzar en los asuntos que se propuso.[7] Por parte de México el interés esencial en ese momento era la búsqueda de un arreglo que otorgara a nuestro país la prueba del daño, y tal vez dentro de algunos sectores gubernamentales se buscaba explorar la po-

[7] El único resultado concreto de la Comisión Conjunta fue la aceptación por parte de nuestro gobierno de conceder el derecho a los hombres de negocios de Estados Unidos de viajar a México con una visa de turista.

sibilidad de celebrar acuerdos sectoriales en áreas de principal interés para el país.

Por otra parte, en ese tiempo el presidente López Portillo decidió hacer esfuerzos por superar el estancamiento en que había caído el diálogo Norte-Sur, promoviendo la idea de las negociaciones globales, esfuerzo que culminó, como sabemos, con la Reunión de Cancún en 1981. Este esfuerzo globalista no era compatible con un mecanismo que por su propia naturaleza privilegiaba un enfoque bilateral. Por su parte, el nuevo gobierno del presidente De la Madrid mostró muy poco interés en apoyar un mecanismo creado por la administración anterior, sobre todo en un momento en que la crisis económica forzaba toda la atención del gobierno mexicano.

La vida de la CCC fue corta, como era de esperarse. Su última reunión formal se celebró en julio de 1982, y todas sus actividades cesaron totalmente en el otoño del siguiente año. Uno de los escasos logros de la CCC fue dar ímpetu a la idea de un acuerdo amplio de comercio e inversión.

a) Los orígenes y evolución del entendimiento en materia de comercio e inversión entre México y Estados Unidos

El escaso avance alcanzado en la CCC, junto con el deterioro en la relación comercial que empezó a generarse por el surgimiento de un buen número de juicios petitorios de impuestos compensatorios y la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en este rubro, no pasaron inadvertidos para los sectores privados en ambos países. En junio de 1983, el Comité Mexicano-Norteamericano de Hombres de Negocios —una organización empresarial binacional— presentó formalmente una propuesta para la celebración de un acuerdo bilateral de comercio ante la oficina del representante comercial del gobierno de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés). En ella se propusieron una serie de principios y reglas para regular el comercio bilateral, mecanismos institucionales de consulta y resolución de disputas y una agenda de problemas comerciales a discutir. La propuesta fue evaluada por el gobierno de Estados Unidos y discutida preliminarmente con algunos funcionarios del gobierno de México.[8] Esta

[8] "Statement of Melissa Coyle", Director, Mexico Division, Office of Mexico and the Caribbean Basin International Economic Policy, International

propuesta condujo a la firma del documento "Declaración de Intenciones de Negociar un Acuerdo 'Marco' de Principios y Procedimientos Respecto del Comercio y la Inversión entre los Gobiernos de México y Estados Unidos", el 23 de abril de 1985. El documento se firmó conjuntamente con el "Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios entre México y Estados Unidos".

Antes de continuar con el análisis de los factores que llevaron a la firma de lo que resultó el Acuerdo Marco de Comercio e Inversión, conviene discutir, aunque sea brevemente, el entendimiento sobre subsidios y sus implicaciones para las relaciones comerciales entre ambos países.

b) El Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios entre México y Estados Unidos de abril de 1985

Este importante acuerdo ha servido para estabilizar el comercio bilateral en los últimos cinco años. Sin embargo, en el proceso de su negociación, que duró casi cuatro años, se generó un grave clima de deterioro y de fricción en las relaciones entre los dos países. En otro trabajo he hecho un análisis detallado de la negociación y de los factores que en mi opinión provocaron las grandes dificultades que surgieron para alcanzar un acuerdo en un periodo razonable de tiempo, así como de las que considero fueron sus principales implicaciones económicas y políticas.[9] Aquí me propongo añadir algunos detalles que he concluido de ulteriores investigaciones sobre el tema.

Uno de los objetivos centrales del gobierno de Estados Unidos en la negociación bilateral con México en el marco de la Ronda Tokio fue persuadir al gobierno mexicano para que firmara el nuevo código de subsidios que se había negociado recientemente. Aquel país estaba particularmente interesado en

---

Trade Administration, U.S. Department of Commerce Before The Joint Economic Committee Field Hearings, Albuquerque, Nuevo México, junio 13 de 1987, p. 15.

[9] Véase Vega Cánovas, Gustavo, "El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios entre México y Estados Unidos: Implicaciones económicas y políticas", en Székely, Gabriel (comp.), *México y Estados Unidos, 1985*. México, El Colegio de México, 1986, pp. 117-152.

que México asumiera la disciplina del código en el manejo de los apoyos financieros y préstamos preferenciales a los exportadores que contemplaban los diversos programas de subsidios establecidos por el gobierno mexicano. Esta postura formaba parte de una posición global que Estados Unidos adoptó en la Ronda Tokio y que ha adoptado una vez más en la Ronda Uruguay. Los subsidios eran percibidos por ese país, al igual que ahora lo son, como una de las "medidas más perniciosas que distorsionan el comercio internacional en detrimento de Estados Unidos".[10] A fin de forzar a los demás países a adoptar una nueva disciplina en el uso de los subsidios, Estados Unidos amenazó durante la Ronda Tokio que sólo concedería el beneficio de la prueba del daño en los juicios petitorios de impuestos compensatorios a aquellos países que firmaran el código y llegaran con Estados Unidos a un acuerdo en el que se comprometieran a suprimir en un plazo perentorio sus sistemas de subsidios.[11] Por otra parte, en la Ronda Tokio los países firmantes del Código de Subsidios, incluido Estados Unidos, acordaron otorgar un trato distinto a los países en desarrollo y tomar en consideración sus necesidades especiales en materia de competencia y de desarrollo.[12]

Estados Unidos, al instrumentar los acuerdos de la Ronda Tokio en su Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, cumplió su amenaza y negó la prueba del daño a aquellos países que no firmaran el Código de Subsidios, pero no sólo hizo esto, sino que exigió que aun aquellos que lo hicieran tenían que llegar a un acuerdo con ese país de suprimir los subsidios en un plazo perentorio. Esta actitud de Estados Unidos constituyó un claro abandono de su tradicional apoyo al principio incondicional de la Nación más Favorecida (NMF).[13] Además, en su legislación no reconoció el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo que se había acordado en el código, y definió como subsi-

[10] U.S. Congress, *Reporte del Comité de Finanzas del Senado*, núm. 96-249. Para acompañar a HR 4537, Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, 96o. Congreso, 1a. sesión, 1979.

[11] Vega C., Gustavo, "El entendimiento sobre. . .", *op. cit.* La prueba del daño requiere que sólo se puedan aplicar impuestos compensatorios a aquellas exportaciones subsidiadas que causen un daño grave a la producción del país importador.

[12] *Ibid.*

[13] Véase Weintraub, Sidney, "Selective Trade Liberalization and Restriction", en Ernest H. Preeg (ed.), *Hard Bargaining Ahead: U.S. Trade Policy and Developing Countries*. Washington, D.C., Overseas Development Council, 1985.

dios prohibidos algunas prácticas que son utilizadas normalmente por diversos países.

Respecto a México, Estados Unidos intentó persuadirnos en 1979 para firmar el código, y ofreció llegar a un compromiso bilateral más o menos flexible si México suprimía ciertos subsidios que tenía vigentes en ese momento. Sin embargo, el gobierno mexicano se negó a firmar el código pues consideró que en el mismo no se establecía un verdadero trato especial para los países en desarrollo, se ponía en peligro el sistema de subsidios vigente en ese entonces y se obstaculizaría a México para crear una base industrial pluriexportadora.[14]

Esta decisión, empero, dejó a los productos mexicanos en un estado prácticamente de indefensión ante las posibles demandas de impuestos compensatorios que pudiera presentar cualquier empresa interesada en frenar las importaciones mexicanas. La ausencia de la prueba del daño implicaba que el Departamento de Comercio estadunidense debía aplicar automáticamente los impuestos compensatorios por el solo hecho de la presentación de una demanda y la comprobación de la existencia de un subsidio.

Como era de esperarse, la situación de indefensión de los productos mexicanos propició un notable incremento del número de investigaciones sobre subsidios desarrolladas por el Departamento de Comercio a partir de 1980.

Pese a sus esfuerzos, uno de los más importantes factores que impidió al gobierno del presidente López Portillo llegar a un convenio en materia de subsidios en los últimos dos años del sexenio fue, sin duda, la gran inconsistencia y discriminación con que Estados Unidos empezaría a manejar su política de negociación de acuerdos en materia de subsidios, la denominada por el gobierno estadunidense "committments policy".[15]

[14] Véase Grupo Interno GATT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Evaluación de la eventual adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio*, enero de 1980 (mimeo.).

[15] Buena parte de la información utilizada en esta sección y las subsecuentes proviene de una serie de entrevistas realizadas a los principales negociadores estadunidenses que participaron en la negociación de los diferentes acuerdos en materia de subsidios con diferentes países, y en particular con México. Estas entrevistas se realizaron en la ciudad de Washington, D.C., en el mes de noviembre de 1987. También se entrevistó a algunos de los negociadores estadunidenses que participaron en el grupo de trabajo del GATT que negoció el ingreso de México al Acuerdo General; a algunos funcionarios estadunidenses que negociaron con México el acuerdo de restricción voluntaria respecto de los

El primer acuerdo en materia de subsidios dentro de los nuevos términos de la Ley de Acuerdos Comerciales lo había alcanzado el gobierno estadunidense con el de Brasil en el año de 1979. En el acuerdo el gobierno brasileño se había comprometido a desmantelar su sistema de subsidios a las exportaciones en un plazo razonable de tiempo, y sin que se estableciera un compromiso preciso de suprimirlos permanentemente.[16]

En 1980, sin embargo, Estados Unidos suscribió con Paquistán un acuerdo en materia de subsidios con un compromiso sumamente laxo por parte de este último país. Éste había resultado de una concesión por parte del entonces Consejero en Asuntos de Seguridad Nacional, Bzerzinski, para asegurar la lealtad del gobierno paquistaní luego de la invasión soviética a Afganistán.[17] Posteriormente, sin embargo, al gobierno de la India se le exigiría un compromiso más estricto de suprimir subsidios, que éste rechazó. Al negársele la prueba del daño en la aplicación de impuestos compensatorios en contra de una de sus exportaciones, el gobierno de la India demandó al de Estados Unidos ante el GATT por violaciones al principio incondicional de la MFN del artículo 1. Estados Unidos subsecuentemente le concedió la prueba del daño a la India, y se retiró el juicio de impuestos compensatorios pendiente.[18] En todo este proceso Estados Unidos generó fuertes fricciones con este grupo de países y a nivel interno, en donde el Congreso demandó una política más precisa y exigente.

---

productos siderúrgicos mexicanos, y a los que participaron en la negociación relativa a las reformas a la ley mexicana de patentes y marcas de 1976, así como en la relacionada con el entendimiento sobre comercio e inversión. Entre las personas entrevistadas se encontraron también algunos miembros del consejo de asesores (U.S. Congressional Staff) del Congreso de Estados Unidos, funcionarios de la Embajada mexicana y de la Oficina del representante comercial de México en Washington, y algunos expertos y consultores en materia de comercio internacional en Washington. El autor agradece la invaluable información que obtuvo a través de estas entrevistas.

[16] Entrevistas en Washington en noviembre de 1987. También puede consultarse a Hufbauer, Gary y Joanna Erb Shelton, *Subsidies in International Trade*. Washington, D.C., Institute for International Economics, 1984.

[17] Entrevistas. También Hufbauer reconoce en su obra que este convenio claramente había resultado de consideraciones de política exterior, *op. cit.*, p. 122; esto también lo acepta Winham, Gilbert, *International Trade and the Tokio Round Negotiation*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1986, pp. 359-360.

[18] Entrevistas en Washington en noviembre de 1987.

El gobierno de México también fue objeto de esta inconsistencia. Como ya señalamos, en 1981 se celebró en *Camp David* una primera reunión cumbre entre los presidentes de los dos países, de la cual resultó la creación de la malograda CCC. De acuerdo con algunos participantes en la reunión, uno de los puntos de principal interés que le presentó el presidente mexicano al norteamericano fue el de la carencia de la prueba del daño para las exportaciones mexicanas en Estados Unidos. Reagan dio instrucciones a su secretario de Comercio, Malcom Baldridge, de buscar fórmulas para satisfacer la petición mexicana.

El secretario Baldridge tomó muy en serio las instrucciones presidenciales, pues pronto encontró una solución para satisfacer la petición mexicana. En efecto, en mayo de 1981 se había entablado una acción petitoria de impuestos compensatorios en contra de las exportaciones mexicanas de globos y productos látex. En este caso, los productores estadunidenses, como en casos anteriores, fundamentaban su petición señalando que era irrelevante determinar si la industria estaba siendo dañada o no por las exportaciones mexicanas, pues México no era un país signatario del código y no había llegado a un acuerdo con el gobierno de Estados Unidos en materia de subsidios, por lo que debía aplicársele el impuesto compensatorio.

En virtud de que los productos mexicanos entraban a Estados Unidos libres de arancel por gozar de los beneficios que concede el Sistema General de Preferencias (SGP) estadunidense y por un tecnicismo de la Ley Arancelaria de 1930 que concede el beneficio de la prueba del daño a los productos que entren a Estados Unidos libres de arancel, el Departamento de Comercio decidió conceder la prueba del daño en este caso y evaluar si los productos mexicanos estaban ocasionando un daño a la industria estadunidense. Al comprobar que no producían ninguno, el Departamento de Comercio rechazó la petición de los productores estadunidenses.

Esta decisión del gobierno de Reagan ocasionó un gran revuelo en el Congreso de Estados Unidos (y en otras dependencias de ese gobierno), en donde incluso se presentó una iniciativa de ley con objeto de superar la contradicción e imponer requisitos más estrictos en la aplicación de la ley de subsidios. El senador Heinz, uno de los más influyentes en el área comercial, incluso presentó una denuncia ante la Comisión Internacional de Comercio, en la que calificaba a la decisión tomada en relación con los productos mexicanos en cuestión como "el más grave

desconocimiento de la Ley de Acuerdos Comerciales que había presenciado en su periodo de senador".[19] Esta decisión marcó un hito importante en la política estadunidense hacia los acuerdos en materia de subsidios. Sin embargo, en ese entonces el mensaje para el gobierno mexicano era claro. Estados Unidos carecía de una política consistente y sólo era necesario esperar una mejor oportunidad para obtener la prueba del daño. Además, ¿cómo podía esperarse una actitud más inflexible hacia México que la que habían obtenido otros países de menor importancia estratégica?

A partir de este momento, sin embargo, el gobierno de Estados Unidos empezó a aplicar un giro de 180 grados en su política, con lo que provocó una gran fricción en la relación con México. A principios de 1982 empezó a aumentar el número de productos sujetos a investigación y para las autoridades mexicanas fue cada vez más claro que una de las principales consecuencias negativas del *statu quo* era la gran incertidumbre a que daba lugar la carencia de la prueba del daño. Por ello insistió en negociar algún tipo de convenio. Tras un proceso prolongado y muy difícil se llegó a un proyecto de convenio en el cual se establecían obligaciones que el gabinete de comercio exterior consideró en noviembre de 1982 que eran inaceptables, y en particular se rechazaba una cláusula que demandaba a México considerar su ingreso al código de subsidios.[20]

Al llegar al poder el nuevo gobierno del presidente De la Madrid, examinó este problema planteándose diversas opciones para confrontarlo, y se escogió la búsqueda de un entendimiento informal con Estados Unidos, limitado al problema de los derechos compensatorios. Con este enfoque se esperaba obtener concesiones equilibradas de parte de Estados Unidos, y tal vez suprimir algunas de las disposiciones que se habían considerado inaceptables en 1982.[21]

Durante los siguientes dos años, sin embargo, Estados Unidos no sólo se negó a revisar algunas de las disposiciones del proyecto de convenio de 1982, sino que, aunado a lo anterior, utilizó el poder que le daba la posible aplicación automática de

[19] Citado en Vega, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano", en Lorenzo Meyer (comp.), *México y Estados Unidos, 1982*. México, El Colegio de México, 1982.

[20] Vega, Gustavo, "El entendimiento. . .", *op. cit.*

[21] *Ibid.*

impuestos compensatorios y el creciente interés del gobierno de México por conseguir el acuerdo, como un arma para obtener concesiones del gobierno mexicano en materia de regulación extranjera.

Además, en 1984, después de que se habían intensificado las negociaciones, surgió un nuevo elemento que no tenía relación con el tema de los subsidios, a saber, el Decreto sobre Regulación y Fomento de la Industria Farmacéutica que había emitido el gobierno mexicano en febrero de 1984, y que según las empresas transnacionales del ramo imponía un trato discriminatorio, desfavorable hacia ellas, y violaba sus derechos de propiedad intelectual. La posición estadunidense en las negociaciones fue la de condicionar la firma del convenio a la modificación del reglamento del decreto relativo a la industria farmacéutica.

En este marco, y luego que los secretarios de Salud y Fomento Industrial anunciaron una serie de cambios hechos al decreto sobre la industria farmacéutica, que las empresas del ramo consideraron aceptables, se llegó a la firma del entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios el 22 de abril de 1985.

Mediante el entendimiento el gobierno mexicano se comprometió a no utilizar subsidios a la exportación para sus productos; a eliminar los elementos de subsidio de los CEDIS y a no reintroducirlos en el futuro; a no establecer prácticas de precios que consituyan un subsidio a la exportación en el sector de energía o de productos petroquímicos; a no proporcionar subsidios a la preexportación y exportación en préstamos con plazos de dos años o menos, a través de los programas de financiamiento preferencial, y a no mantener o establecer ningún nuevo programa que constituya un subsidio a la exportación. Por su parte, el gobierno de Estados Unidos concedió la prueba del daño.

Con el entendimiento se superó una época de gran incertidumbre en cuanto a las posibilidades de exportación a nuestro principal mercado. Esta situación era particularmente seria en momentos en que la economía mexicana requería elevar al máximo sus exportaciones no petroleras, para contar con fuentes autónomas de divisas (en 1984, aproximadamente el 73% de nuestras exportaciones se dirigían a Estados Unidos). Un ejemplo muy claro del impacto que tuvo la ausencia de la prueba del daño sobre las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos en los primeros años de la década pasada, nos lo proporciona

el de las exportaciones de productos siderúrgicos, al cual nos referimos en seguida como un ejemplo del tipo de problemas que el entendimiento sobre subsidios ayuda a prevenir.

c) Las exportaciones de productos siderúrgicos a Estados Unidos, 1982-1985

A raíz de la caída drástica en la demanda interna, las exportaciones siderúrgicas a Estados Unidos se incrementaron considerablemente a partir de 1982. Este incremento de las exportaciones mexicanas ocurrió, sin embargo, en un momento en que la industria del acero estadunidense había visto perder una creciente porción del mercado en favor de las importaciones y presionaba para lograr protección. El crecimiento de las exportaciones mexicanas no había pasado inadvertido, y algunas empresas norteamericanas que sabían el estado de indefensión en que se encontraban las exportaciones mexicanas en materia de regulaciones *antidumping* y de impuestos compensatorios, empezaron a presentar juicios petitorios de medidas *antidumping* e impuestos compensatorios en contra de las principales exportaciones mexicanas. A fin de protegerse, el gobierno mexicano llegó en 1984 a un arreglo con las compañías por el que se comprometía a reducir voluntariamente sus exportaciones, arreglo de dudosa validez de acuerdo con las leyes *antitrust* norteamericanas. Sin embargo, con la aprobación del programa siderúrgico del presidente Reagan en la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, el cual estableció la obligación para el gobierno estadunidense de llegar a acuerdos de reducción voluntaria de exportaciones con los países exportadores de productos siderúrgicos a Estados Unidos, México se vio obligado a iniciar nuevas negociaciones, esta vez con el gobierno estadunidense.

Según confirman los principales negociadores estadunidenses, México llegó a la negociación en una posición muy vulnerable debido a que sobre sus exportaciones pendían un buen número de juicios de impuestos compensatorios, y la posición de Estados Unidos era recalcitrante con los países violadores de las leyes sobre comercio desleal. Por otra parte, la fórmula empleada por Estados Unidos para determinar la distribución de cuotas era extremadamente desfavorable para México. Estados Unidos intentó establecer cuotas para cada país con base en un promedio histórico de sus exportaciones de acero a ese mercado,

lo cual obviamente resultaba discriminatorio contra los nuevos proveedores tales como México. El periodo que se tomó como base para las negociaciones fue el de 1979-1983. Las exportaciones mexicanas de acero hacia Estados Unidos habían aumentado rápidamente durante los años 1981-1983, y restringirlas a una cifra promedio basada en las exportaciones de 1979-1983 equivaldría a reprimir un mercado creciente. A final de cuentas, México vio limitado el acceso de sus productos a un total del 0.36% del consumo nacional aparente de Estados Unidos para sus productos, pese a que durante la negociación pugnó por un 0.48% del mercado.

México, conviene aclarar, consiguió en la negociación otras disposiciones que aminoraron los efectos negativos de la restricción global, como la que estableció que las exportaciones mexicanas cubiertas por el acuerdo que se firmó (con exclusión de los productos semiterminados, tubería petrolera y alambre y sus derivados) se podían incrementar sobre la base de dólar por dólar, hasta cubrir el 0.4% del consumo aparente de Estados Unidos, cuando las importaciones mexicanas de productos estipulados en el acuerdo provenientes de Estados Unidos excedieran los 150 millones de dólares anuales. Esta disposición reconoció la estrecha integración existente entre la producción de acero de ambos países, así como el hecho de que gran cantidad de productos son coproducidos en la zona fronteriza. Ningún otro acuerdo sobre importaciones de acero incluyó medidas como ésta.[22] El acuerdo de restricción voluntaria se firmó en Washington en febrero de 1985. Éste resulta sin duda un ejemplo muy claro de la gran vulnerabilidad y los enormes costos que la ausencia de la prueba del daño tuvo para las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, y sin duda jugó un papel importante en la decisión del gobierno mexicano de firmar el entendimiento de subsidios.

Ya hicimos referencia a que el mismo día en que los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron el entendimiento sobre subsidios, también suscribieron la "Declaración de Intenciones de Negociar un Acuerdo 'Marco' de Principios y Procedimientos Respecto del Comercio y la Inversión entre los Gobiernos de México y Estados Unidos". Tal como se contempló en ese documento, el acuerdo "marco" se proponía como un acuerdo amplio que cubriera principios de negociación, arance-

[22] Entrevistas, Washington, noviembre de 1987.

les, barreras no arancelarias (BNA), inversión extranjera, servicios y protección a la propiedad intelectual.[23] Al firmarse la declaración de intenciones, los dos gobiernos señalaron su propósito de iniciar negociaciones sobre el acuerdo "marco" a principios de septiembre de 1985. Esta fecha se pospuso, sin embargo, a causa del terremoto en la Ciudad de México en el mismo mes. Además, con el anuncio por parte del gobierno de México en el sentido de que planeaba reiniciar negociaciones para ingresar al GATT, ambos gobiernos acordaron posponer las discusiones sobre el acuerdo "marco" hasta la terminación de las negociaciones para el ingreso de México al Acuerdo general.

d) La negociación mexicana de ingreso al GATT y las relaciones comerciales de México y Estados Unidos

Un importante evento en la relación bilateral a finales de 1985, que sirvió para mejorar el clima de las relaciones y estabilizar el comercio bilateral fue, sin duda, el anuncio del gobierno de México de que planeaba iniciar nuevas negociaciones para ingresar al GATT.

En Estados Unidos, este anuncio del gobierno de México fue recibido con beneplácito, por considerarse que las relaciones comerciales mejorarían enormemente en la medida en que los dos países se sujetaran a un conjunto de principios y de obligaciones comunes. Sin embargo, según reportan algunos de los participantes estadunidenses en el grupo de trabajo que supervisó las negociaciones de ingreso de México al GATT, en Estados Unidos, al momento del anuncio, todavía estaba fresca en la memoria la experiencia de 1980 y había la duda sobre la seriedad del gobierno de México y los compromisos que éste estaría dispuesto asumir en el GATT.[24]

Por otra parte, la nueva negociación mexicana tenía lugar en un momento en que en Estados Unidos ganaba adeptos la noción de que el GATT había perdido gran parte de su funcionalidad, por varias razones, entre las que se destacaban la debilidad del mecanismo de resolución de disputas, la carencia de obliga-

[23] La concepción original puede consultarse en Mexico-U.S. Business Committee, Trade Subcommittee, "Proposal for a Bilateral Commercial Agreement between Mexico and the United States", marzo de 1985 (mimeo.).

[24] Entrevistas, Washington, noviembre de 1987.

ciones de los países de industrialización reciente —los denominados NICS, como Corea, Taiwan, etc.— y su insistencia en gozar de los beneficios de los *free riders*, el predominio del mínimo común denominador en las negociaciones, etcétera.[25]

Estas observaciones acerca de las opiniones prevalecientes en el gobierno de Estados Unidos son de gran relevancia para nuestros propósitos, por el hecho fundamental de que según la costumbre imperante en el GATT, en la negociación de ingreso de un nuevo miembro siempre se le concede un peso fundamental a la opinión del país miembro que sea el principal socio comercial del país que busca el ingreso. Desde esta perspectiva, no resulta exagerado afirmar que la negociación de ingreso de México en el GATT fue prácticamente una negociación bilateral con Estados Unidos.[26]

El gobierno de Estados Unidos, por consiguiente, al preparar su posición en la negociación de ingreso de México, se guió por la idea de que el protocolo de ingreso de este país tendría que resultar un documento en el que no se contuviera ninguna derogación patente de las obligaciones del GATT y en el que México asumiera la mayor disciplina posible. En virtud de lo anterior, Estados Unidos se opuso inmediatamente a la propuesta mexicana de que la negociación de ingreso se basara en el protocolo que había negociado México en 1979.[27]

Según los principales negociadores de Estados Unidos, el protocolo de 1979 no podía servir de base a la nueva negociación en virtud de que el mismo precisamente representaba un ejemplo del tipo de protocolo que había provocado la pérdida de credibilidad del GATT. En dicho documento, prácticamente se había eximido a México de asumir cualquier obligación del GATT en lo referente a los sectores agrícola e industrial. Además, las concesiones arancelarias que había hecho México en ese entonces cubrían pocos productos de principal interés para Estados Unidos. Asimismo, los congelamientos arancelarios en ese entonces se habían establecido a niveles del 60, 80 y hasta 100%, y se habían establecido periodos de gracia hasta de 10 y 12 años

[25] El término *free rider* literalmente se refiere a aquel que viaja a expensas de otro. En este caso, hace referencia a aquellos países que han gozado de todos los beneficios del GATT sin asumir las obligaciones correspondientes.

[26] Este argumento también es presentado por Del Castillo, Gustavo (comp.), *El Ingreso de México al GATT.* Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, 1986.

[27] Entrevistas, Washington, noviembre de 1987.

para remover los requisitos de los permisos de importación para ciertos productos.[28]

La nueva negociación, en opinión de Estados Unidos, tenía por consiguiente que hacerse bajo nuevos términos. En 1979, el protocolo se había negociado en medio de las prisas de la fase final de la Ronda Tokio. En esta ocasión no existía ninguna prisa y además había interés en que el protocolo de México no sirviera como un mal precedente para otros importantes países en desarrollo que también buscaban su ingreso, como era el caso de China.[29] Estos elementos, junto con la presión del creciente déficit comercial de Estados Unidos, provocaron que el gobierno de Estados Unidos tomara una actitud firme a este respecto.

Los resultados de la negociación de ingreso de México al GATT, de acuerdo con la posición de Estados Unidos, fueron aceptables ya que el protocolo de acceso de México de 1986 no establece ninguna derogación de las obligaciones del GATT, aparte de las que establece el propio Acuerdo General, ni periodos de gracia antes de que las obligaciones del GATT tengan vigencia, y también impone que los planes de desarrollo de México se sujeten a la disciplina del GATT en el futuro, a la vez que se obtienen jugosas concesiones arancelarias para los productos de Estados Unidos.[30] Otros importantes logros, desde la pers-

[28] Lo anterior puede constatarse en los documentos del GATT L/4849, de 26 de octubre de 1979, y L/4849/ADD, 1 de noviembre 28 de 1979.

[29] Entrevistas, Washington, noviembre de 1987.

[30] Los compromisos que México asumió en el GATT son los siguientes:

a) Congelar a una tasa arancelaria máxima del 50% los 8 143 productos que constituyen la tarifa general de importaciones, lo que significa que México se compromete a no elevar el arancel de ningún producto arriba del 50% congelado, so pena de tener que hacer compensaciones a los países que puedan ser afectados por un aumento del arancel arriba del 50 por ciento.

b) Reducir a menos del 50% y congelar a dicho menor nivel el arancel de 373 productos que en 1985 representaron el 16% (el equivalente a 1 900 millones de dólares) del valor total de todas las importaciones del país. De estas concesiones, México acordó congelar el arancel por debajo del 50% en 210 productos específicamente solicitados por Estados Unidos, lo que representó el 15.7% del total de las importaciones provenientes de Estados Unidos en 1985 (el equivalente a 1 200 millones de dólares). México también acordó eliminar permanentemente los permisos de importación respecto de 175 de los 210 productos solicitados por Estados Unidos.

c) Instrumentar cualquier nuevo programa sectorial dentro de los programas nacionales de desarrollo de acuerdo con los lineamientos del GATT. Los programas sectoriales actualmente vigentes y durante dicho periodo de vigencia

pectiva norteamericana, fueron el compromiso aceptado por México de eliminar los precios oficiales como método de valoración aduanera, y el de incluir el beneficio de la prueba del daño en las disposiciones de la ley comercial mexicana de 1986 que regula las prácticas desleales en el comercio.[31]

Desde la perspectiva de algunos analistas, el ingreso de México al GATT provocó un cambio favorable de actitud entre los funcionarios encargados del manejo de la política comercial de Estados Unidos, y es probablemente el principal factor que explica el levantamiento del embargo sobre los productos del atún mexicanos que había impuesto el gobierno estadunidense desde 1980. La declaración del levantamiento se hizo el 13 de agosto de 1986.[32]

e) Las reformas a la Ley de Patentes y Marcas de 1976 y las relaciones México-Estados Unidos

Sin embargo, desde la perspectiva de Estados Unidos, el logro de un clima estable en el comercio bilateral todavía requería un proceso de liberalización en México que involucrara las áreas de la nueva agenda del comercio internacional de principal interés para Estados Unidos, como es el caso de los derechos de propiedad intelectual.

(en las industrias automotriz, petroquímica, electrónica y farmacéutica), al igual que el sector agrícola, quedaron exentos de los compromisos ante el GATT.

d) Eliminar el sistema de precios oficiales como sistema de valoración aduanera para diciembre de 1987.

e) Eliminar en la mayor medida posible los requisitos de permisos de importación y las cuotas a la importación.

f) Firmar cuatro de los códigos sobre barreras no arancelarias negociados durante la Ronda Tokio del GATT: los de licencias a la importación, valoración aduanera, medidas *antidumping* y barreras técnicas al comercio. Igualmente, México manifestó su interés por iniciar negociaciones para firmar el Código de Subsidios, aunque respecto a éste no se estableció la obligación de firmarlo. Como podemos apreciar, en el nuevo protocolo casi el 80% de las concesiones arancelarias se hacen a productos de principal interés para Estados Unidos. Igualmente, las concesiones arancelarias que se concedieron en 1986 cubrieron corrientes de comercio más de un 50% por arriba de las concesiones equivalentes en 1979.

[31] Entrevistas, Washington, noviembre de 1987.

[32] *Ibid.*

Al enterarse de que el gobierno de México contemplaba la posibilidad de hacer enmiendas a la Ley de Patentes y Marcas de 1976 para mejorar el clima de inversión y la protección de los derechos de propiedad intelectual de los inventores mexicanos, el gobierno de Estados Unidos manifestó una serie de preocupaciones respecto de algunas de las disposiciones de la ley. En una serie de reuniones técnicas y entrevistas celebradas en el curso de 1986, el gobierno de Estados Unidos incluso propuso reformas a una serie de disposiciones de la misma.

Las principales demandas de Estados Unidos se referían a las restricciones a la patentabilidad de los procesos químico-farmacéuticos y de aquéllos para producir aleaciones, los plazos tan cortos de duración de las patentes, las obligaciones de vincular las marcas, las disposiciones que tutelaban el secreto comercial, etcétera.[33]

Pese a que México incluyó algunas de las sugerencias de Estados Unidos en la propuesta de ley que el Ejecutivo mexicano envió al Congreso en septiembre de 1986, el gobierno norteamericano siguió presionando por alcanzar la enmienda de ciertas disposiciones de su especial interés, y amenazó con aplicar medidas de represalia de acuerdo con su ley de 1984. Al no incluir la nueva Ley de Patentes y Marcas promulgada en diciembre de 1986 dichas enmiendas, el Ejecutivo estadunidense anunció el 2 de enero de 1987 su intención de suprimir a México beneficios por el equivalente a 200 millones de dólares del Sistema General de Preferencias en julio de 1987.

Según el gobierno de Estados Unidos, la principal disposición de la nueva ley que provocaba la represalia era la que posponía la patentabilidad de los procesos químico-farmacéuticos y agroquímicos, en general. Esta disposición se consideraba como una autorización para seguir pirateando en México ciertos productos desarrollados por Estados Unidos.[34]

La persistente y agresiva forma en que el gobierno de Estados Unidos negoció este tema reveló claramente la manera en que los negociadores estadunidenses interpretaron el discurso sobre comercio internacional pronunciado por el presidente Reagan en septiembre de 1985. En este discurso el presidente Reagan había advertido que Estados Unidos buscaría agresiva-

[33] *Ibid.*
[34] *Ibid.*

mente, tanto a nivel bilateral como multilateral, la protección a sus derechos de propiedad intelectual.[35]

Conviene anotar que tan negativa sería la reacción de Estados Unidos a la nueva Ley de Patentes y Marcas, que de hecho la pérdida de beneficios por parte de México dentro del SGP sería mayor que la que se anunció en enero de ese año.

f) México y el Sistema General de Preferencias (SGP)

El Sistema General de Preferencias (SGP) fue renovado hasta 1993, dentro de la ley comercial de 1984. Sin embargo, el programa que salió de ambas cámaras del Congreso se vio transformado de un programa de preferencias comerciales no recíproco a una herramienta de negociación dirigida a obtener concesiones de los países en desarrollo beneficiarios.[36]

De acuerdo con las nuevas disposiciones del SGP, al presidente se le otorgaron poderes para ofrecer los beneficios del programa a cambio de un mejor tratamiento al comercio e inversión estadunidenses. Si un país no acata los criterios estadunidenses de trato justo a la propiedad intelectual, a la inversión y a los derechos de los trabajadores, el presidente de Estados Unidos puede aplicar un nuevo criterio mínimo de la cláusula de necesidad competitiva a dicho país bajo el cual se hace perder eligilidad al SGP si sus exportaciones ascienden a una cantidad equivalente al 25% y no al 50% del valor de las importaciones estadunidenses dentro de una categoría determinada. En otras palabras, el no cumplir con los criterios de trato justo establecidos por Estados Unidos en materia de propiedad intelectual, inversión y trato a los trabajadores, implicaría desde ese momento una reducción en el número de productos elegibles al SGP.

La Casa Blanca sin duda interpretó estrictamente estas disposiciones del nuevo SGP, puesto que en enero de 1987 anunció una terminación del tratamiento preferencial para más de 3 000 millones de dólares de productos provenientes de ocho países en desarrollo, incluido México. La decisión se tomó como parte integrante de una revisión general del SGP que establece la Ley de

[35] Entrevistas, Washington, noviembre de 1987.

[36] Molina, Isabel, "La renovación del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias y sus implicaciones para México", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), *México-Estados Unidos 1984*. México, El Colegio de México, 1985, pp. 155-172.

Comercio de 1984. El representante comercial de Estados Unidos (USTR), Clayton Yeutter, lo anunció afirmando que la revisión general bianual había mostrado que los ocho países eran "plenamente competitivos" en los productos que se decidía eliminar del programo.[37] Algunos analistas interpretaron la decisión como un esfuerzo de aplacar las críticas del Congreso al gobierno de Reagan por su política comercial conciliatoria.[38]

México resultó aún más seriamente afectado que lo que se había anunciado en enero por las limitaciones a la elegibilidad de productos para el SGP. El 2 de abril de 1987 el representante comercial de la Casa Blanca anunció cambios en la participación de México que resultaron en una reducción estimada de 637.5 millones de dólares en la elegibilidad de productos de México para el SGP a partir del 1 de julio. Estos recortes significaron una reducción de cerca del 10% de la elegibilidad total de México y de alrededor del 19% de sus beneficios en ese momento.

La reducción en la elegibilidad de productos de México fue resultado de diversas disposiciones del proceso de revisión del SGP, que se exponen a continuación: *a*) las eliminaciones de productos con base en la aplicación del viejo y nuevo criterios de las cláusulas de necesidad competitiva, incluyéndose los resultados de la revisión general; *b*) reasignación al SGP de productos previamente sacados del programa; *c*) una revisión anual de productos del programa basada en solicitudes presentadas por productores y asociaciones de productores estadunidenses, y *d*) dispensas por valor *de minimis* en casos en que el total de las importaciones estadunidenses no excedan un valor de 8.4 millones de dólares. Los resultados exactos de cada disposición se presentan en el cuadro 2.

Como puede apreciarse en el cuadro, la mayor proporción de la reducción de elegibilidad se explica por la aplicación del nuevo criterio mínimo de la cláusula de necesidad competitiva. Casi el 89% de las importaciones eliminadas del programa —con un valor de 567.2 millones de dólares— se determinó que excedían el criterio mínimo de la cláusula de necesidad competitiva.

[37] Véase Rowe, James, "8 Nations Lose Some Trade Help", *Washington Post*, 3 de enero de 1987.

[38] Farnsworth, Clyde, "U.S. is Curbing Duty Free Program", *New York Times*, 3 de enero de 1987.

Cuadro 2

Modificaciones en la elegibilidad de México para el SGP de Estados Unidos
(comercio de 1986, millones de dólares)

Nuevas exclusiones por competitividad de las cuales, por		(660.4)
aplicación de nuevos criterios de límites requeridos de competitividad	(25%, 27.9 millones)	(567.2)
por aplicación del viejo criterio	(50%, 71.4 millones)	(93.2)
Inclusiones por redesignación del SGP		20.5
Exclusiones por graduación		(6.1)
Inclusiones de nuevos productos		1.1
Inclusiones por excepción *de minimis*		38.6
Exclusiones por no excepción *de minimis*		(31.3)

Fuente: USTR, "April 2, 1987 Press Release", Washington, D.C.

México y el SGP de Estados Unidos, 1986
(comercio de 1986, millones de dólares)

Valor total de importaciones elegibles en el SGP	6 504.9
de las cuales:	
Excluidas del trato arancelario preferencial por razones de necesidad competitiva	(3 787.7)
Excluidas del trato arancelario preferencial por problemas administrativos, v.gr., por no haber cumplido el requisito de 35% de valor agregado	(1 416.0)
Valor total de importaciones SGP libres de arancel	1 301.3

Nota: Elaborado por el Comité Mexicano-Norteamericano de Hombres de Negocios.
Fuente: USTR, "U.S.-GSP Imports 1986 Country Detail-Mexico", Washington, D.C.

El año de 1987 tuvo por consiguiente un comienzo difícil en lo que se refiere a las relaciones comerciales entre ambos países. Sin embargo, conforme avanzó se convirtió en un año en el que se alcanzarían acuerdos muy importantes en el ámbito comercial. Estos acuerdos se facilitaron por el cumplimiento de las medidas de reducción de aranceles que unilateralmente había anunciado el gobierno mexicano en 1986 y por la conclusión exitosa de las negociaciones del acuerdo marco.[39]

g) La firma del entendimiento en materia de comercio de inversión

Las negociaciones para alcanzar un acuerdo marco de comercio e inversión, como ya mencionamos, se interrumpieron para dar lugar a la negociación de ingreso al GATT. Al concluir ésta los presidentes De la Madrid y Reagan renovaron el compromiso de alcanzar el acuerdo marco para 1987. Sin embargo, uno de los impactos del ingreso de México al GATT fue transformar sustancialmente la naturaleza del susodicho acuerdo. En lugar de un acuerdo amplio que cubriría principios de negociación, aranceles, barreras no arancelarias, inversiones, servicios y derechos de propiedad intelectual, se transformó en un acuerdo que establece un mecanismo de consulta que sirve para resolver disputas derivadas del intercambio comercial, y para negociar en sectores de especial interés para cada país.

Cabe plantearse la pregunta acerca de los motivos de ambos países y en particular del nuestro para firmar el entendimiento sobre comercio e inversión, cuya naturaleza es esencialmente bilateral, cuando ya existen mecanismos dentro del GATT.

El acuerdo marco se percibió por ambos países en ese momento como un complemento importante a los principios y mecanismos que establece el GATT y para suplir algunas deficiencias del Acuerdo General. Desde la perspectiva estadunidense, por ejemplo, el acuerdo marco puede suplir al GATT en caso de que las negociaciones multilaterales fracasen en los temas de su principal interés, como son los derechos de propiedad intelectual, las restricciones a la inversión extranjera que afectan al comercio, etcétera.

[39] De hecho, en virtud del intenso y rápido programa de liberalización que ha implantado el gobierno de México en los últimos tres años, en 1989 el gobierno de Estados Unidos incluyó más de 200 productos mexicanos en el SGP.

En el caso de México, sin duda la firma del entendimiento confirmó el reconocimiento del gobierno mexicano de la importancia trascendental del mercado estadunidense para sus exportaciones. A finales de 1986, México inició discusiones con los gobiernos de Argentina y Brasil a fin de explorar la posibilidad de participar en el acuerdo comercial establecido por esos países. El fracaso de las negociaciones, el estancamiento de los mercados latinoamericanos y el bajo crecimiento de la mayoría de los países desarrollados, probablemente llevó a los sectores más influyentes del gobierno mexicano a la conclusión de que cualquier intento de diversificación de mercados es improbable en el corto y mediano plazos y que el éxito del programa de restructuración de la economía depende de la continua capacidad del mercado estadunidense de absorber las exportaciones mexicanas. A su vez, el acuerdo implica el reconocimiento a la integración de ambas economías y al hecho de que los problemas bilaterales deben confrontarse de manera pragmática, técnica y en forma expedita, a la vez que resulta necesario garantizar un acceso seguro y estable a nuestro principal mercado.

Con la firma del acuerdo el 6 de noviembre de 1987, se estableció un programa de trabajo para alcanzar acuerdos en ciertos sectores de interés prioritario para cada país. México señaló como temas prioritarios de su interés los productos textiles, agrícolas y siderúrgicos, y Estados Unidos, por su parte, los asuntos de inversión, los relacionados con la transferencia de tecnología y la propiedad intelectual y los productos electrónicos.[40]

El anuncio del pacto de solidaridad y la sorprendente reducción de la tasa máxima arancelaria con propósitos antinflacionarios de diciembre de 1987 se vieron acompañados por una serie de acuerdos comerciales entre ambos países, alcanzados ya dentro del marco del entendimiento sobre comercio e inversión. Estos acuerdos involucraban productos como la cerveza, el vino y algunos licores, semillas agrícolas, chocolate, acero y textiles. México vería incrementada en un 12% su cuota dentro del acuerdo de restricción voluntaria para productos del acero establecido en 1985.

A su vez, el nuevo convenio de textiles por cuatro años de duración (1988-1991) fue considerado en Estados Unidos como

[40] Véase el texto de lo que finalmente se denominó "México-Estados Unidos: Entendimiento en materia de comercio e inversión", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 11, noviembre de 1987, pp. 965-966.

uno de los convenios en productos textiles más liberales entre los negociados en 1987,[41] y fue precedido por una apertura unilateral por parte de México del mercado del vestido. Esta apertura del mercado del vestido fue la primera que se hace desde hace mucho tiempo.

En resumen, aunque en los últimos años ha habido cambios importantes y trascendentales en el monto y composición del comercio bilateral entre México y Estados Unidos, el futuro cercano plantea aún mayores desafíos para ambos países. Las exportaciones mexicanas deben continuar creciendo no sólo para permitir solventar el servicio de la deuda, sino para recuperar la senda del crecimiento económico. Irónicamente, Estados Unidos debe alcanzar también un gran mejoramiento en su balanza comercial si quiere hacer frente a la enorme deuda externa en que ha incurrido en la presente década. Cada país enfrentará una dura competencia internacional, y ambos gobiernos se verán sujetos a una gran presión de poderosos sectores de la industria nacional para que se implante una mayor protección. En tales circunstancias, la creación de un clima en el que el comercio y la inversión puedan desenvolverse con base en la transparencia y la predicibilidad a la vez que se induce su expansión se ha convertido en una alta prioridad de la política exterior de ambos países.

En otras palabras, el hecho innegable del estancamiento de los mercados latinoamericanos, y el bajo crecimiento en los mercados de otros países desarrollados, significa que en el corto y tal vez en el mediano plazo México continuará dependiendo del mercado estadunidense para absorber sus exportaciones. La pregunta que surge entonces es cómo asegurar un clima en el que el comercio y la inversión puedan desenvolverse con base en la transparencia y la predicibilidad y en el que se induzca su expansión. ¿Es un acuerdo de libre comercio el mecanismo institucional óptimo para alcanzar estos propósitos?

IV. ¿HACIA UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO?

Como sabemos, el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari en su reciente viaje a Washington anunció junto con su

[41] Entrevistas con funcionarios de la Oficina del Representante Comercial del Gobierno de Estados Unidos en Washington, D.C., el mes de marzo de 1988.

homólogo estadunidense su disposición a iniciar las negociaciones de un acuerdo de libre comercio. Esta decisión ocurrió luego de que el Senado de la República anunció las conclusiones del reciente Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo, en el cual se discutió intensamente en todo el país acerca de las opciones básicas con que cuenta México para mejorar e incrementar su participación en los mercados internacionales.

La trascendencia de la decisión de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos difícilmente puede exagerarse. Al igual que Canadá, México ha tenido a lo largo del presente siglo, y particularmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, una alta concentración de su comercio exterior con Estados Unidos. De hecho, como ya vimos antes, en los últimos cinco años la importancia del mercado estadunidense ha aumentado tanto como receptor de nuestras exportaciones como abastecedor de nuestras importaciones. En lo que se refiere a las exportaciones, la participación de México en el mercado estadunidense aumentó del 57% en 1982 al 65% en 1987; y las importaciones de productos estadunidenses a México representaron aproximadamente dos tercios del total en todos los años del citado periodo.

Recientemente, la firma por parte de Estados Unidos y Canadá de un acuerdo de libre comercio planteaba a México el difícil dilema de negociar algún tipo de participación en ese acuerdo u optar por un esquema similar a fin de prevenir los efectos de desviación de comercio que ese acuerdo generará en rubros de particular interés para nuestro país, como son los productos automotrices, los petroquímicos, etc. México estaba destinado a sufrir cambios importantes, sea que participara o no en acuerdos de expansión comercial con Estados Unidos y Canadá. Pero la opción de quedar al margen era la más arriesgada sobre todo en un momento en que en Estados Unidos existe una creciente presión en favor del proteccionismo. Con un adecuado ALC, México, al igual que Canadá, podrá aspirar a incrementar el empleo y el ingreso, mejorar la competitividad de su industria y asegurar un acceso seguro y estable a los mercados estadunidense y canadiense, en una época en que se vislumbra como una tendencia inevitable de la economía internacional la fragmentación del marco multilateral del GATT en favor del comercio hacia el interior de bloques como la CEE, el Cono Sur, la Cuenca del Pacífico, etcétera.

Pese a que la decisión de negociar un ALC con Estados Unidos constituye un paso sin precedentes en la historia económica de México y supone por sí misma una medida muy ambiciosa (y por ende arriesgada), en algunos sectores de nuestro país se ha dejado sentir una insatisfacción porque según se afirma no hubo un examen a fondo de las principales vías para alcanzar un proceso de integración económica con el vecino país del norte. En particular, se sostiene que una forma alternativa de integración, la del mercado común, podría resultar más benéfica para nuestro país sobre todo en rubros como los de la mano de obra.

En esta última sección creo importante analizar con algún detalle estos dos mecanismos de integración porque gran parte del debate público acerca del libre comercio con Estados Unidos se ha confundido por no haberse hecho una distinción clara entre estos dos tipos de arreglos de integración económica.

Un mercado común implica:

a) el libre movimiento de bienes y servicios entre los países miembros;
b) un arancel externo común y la armonización de las políticas comerciales que se aplican al mundo externo (es decir, respecto de países no miembros), y
c) el libre movimiento de la fuerza de mano de obra y del capital entre los países miembros.

El mercado común es la forma más completa de integración económica en uso en la actualidad, que preserva la soberanía política y la independencia formal de los países miembros. No es, sin embargo, la forma más completa de integración *per se*. Un mercado común no necesariamente requiere conformar una unión monetaria en donde los países miembros compartan una moneda común expedida por un banco central. La conformación de un mercado común es el objetivo primordial de la Comunidad Económica Europea para 1992, y los países miembros han hecho grandes avances en la armonización de sus políticas económicas, aunque todavía queda mucho por hacer.

En un mercado común México y Estados Unidos tendrían que acordar la eliminación de todas las barreras a los bienes y servicios e imponer un conjunto único de políticas comerciales respecto de las importaciones de terceros países. Al igual que en el pasado, es de suponerse que México no desee aceptar las iniciativas de Estados Unidos respecto al comercio con terceros

países. Por ejemplo, México mantuvo sus relaciones comerciales con Cuba después de que Estados Unidos decidió suspenderlas. Si en México hemos de preservar nuestra autonomía en el manejo de nuestra política económica internacional, el gobierno mexicano no podría aceptar las restricciones legales que impone un mercado común en la capacidad de México para tomar acciones independientes. Por otra parte, dado el tamaño relativo de los dos países, México difícilmente podría aspirar a ejercitar una influencia equivalente en el establecimiento de un conjunto común de aranceles y de políticas relacionadas con los aranceles, por lo que podría esperarse que la política comercial de los dos países se formularía en sus contornos generales en Washington. Por ejemplo, un mercado común no permitiría a México reducir la protección respecto de terceros países a menos que pudiera persuadir a Estados Unidos a tomar la misma acción.

Finalmente, un mercado común requeriría de la coordinación de otras políticas aparte de las relacionadas con el comercio, puesto que supone el "libre movimiento" de la mano de obra y de capital entre los estados participantes. Se ha argüido que el principal valor de un mercado común para nuestro país es que facilitaría el libre movimiento de la mano de obra mexicana a Estados Unidos. No creo, sin embargo, que en México estuviéramos dispuestos a aceptar perder el control sobre la inmigración estadunidense como una política nacional básica y mucho menos el ejercitar el derecho de imponer controles sobre el movimiento del capital estadunidense dentro de nuestro país a cambio del libre movimiento de la mano de obra mexicana a Estados Unidos.

En virtud de las posibilidades de conflicto que inevitablemente surgirían de un arreglo que involucra tal nivel de coordinación de políticas, no es difícil suponer que un mercado común resulta en la actualidad políticamente inaceptable para ambas naciones. Conviene pues analizar otras formas de cooperación políticamente más viables y que permitan alcanzar el objetivo de la liberalización comercial. Una de ellas es el área de libre comercio.

El área de libre comercio es un instrumento de cooperación económica más limitado que sirve para alcanzar el objetivo de liberalizar el comercio entre los países miembros. Los países socios en un área de libre comercio no pierden la autonomía de decisión en materias de política migratoria o de regulación del flujo de capital de los otros países miembros y mantienen una

absoluta autonomía de decisión para regular el comercio de terceros países. Todo lo que el área de libre comercio garantiza en el supuesto más ambicioso es que los bienes y servicios de cada país miembro penetren a los mercados de los otros miembros, libres de restricciones arancelarias y no arancelarias.

De estas características básicas se pueden derivar una serie de ventajas adicionales del área de libre comercio que es conveniente resaltar. Una de primordial importancia es que este instrumento, al dejar en libertad a cada país de reducir sus aranceles respecto de terceros países, conduce a menores restricciones globales al comercio que lo que permitiría un mercado común. En efecto, resulta comparativamente más fácil atraer a nuevas naciones a un área de libre comercio en virtud de que su expansión evita el proceso lento, engorroso y complicado de armonización de políticas que implica el mercado común. Al mismo tiempo, sin embargo, cada país podría imponer políticas industriales de sustitución de importaciones (aquellas que estén conformes con las normas del GATT) sin necesidad de imponer una consistencia plena con las políticas de los socios en el área de libre comercio.

De lo anterior se desprende que México no debe aspirar a un mercado común. En mi opinión, México debe aspirar a un acuerdo de libre comercio que permita la liberalización por parte de Estados Unidos del acceso a su mercado a los productos mexicanos, dado que México mismo está ya involucrado en un proceso unilateral de apertura económica.

¿Cuál sería la naturaleza de un área de libre comercio entre México y Estados Unidos? La respuesta a esta pregunta no necesariamente debe resultar un producto de la especulación, ya que existen modelos internacionales de acuerdos de libre comercio que pueden servir para guiar la negociación entre México y Estados Unidos. En particular, el modelo canadiense sugiere que México podría obtener los objetivos siguientes:

1. Reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias a las exportaciones mexicanas (con la posibilidad de que no se exija una reciprocidad simétrica a México en virtud de las diferencias de nivel de desarrollo tan marcadas entre los dos países).

2. Un acceso seguro y estable al mercado estadunidense que facilite la restructuración eficiente de la industria mexicana a largo plazo. Este acceso se aseguraría mediante la creación de un órgano de arbitraje de carácter neutral para la resolución

de disputas, que evite la aplicación de medidas unilaterales.

Los beneficios principales para México serían una ampliación de los mercados, un aumento de la eficiencia y la calidad, se eliminaría la incertidumbre, crecería la economía y aumentaría el empleo en México.

Los beneficios para Estados Unidos serían varios, incluyendo algunos asociados con su tradicional preocupación por la seguridad nacional. Entre ellos pueden destacarse los siguientes: *1*) la capacidad de México para importar productos estadunidenses aumentaría notablemente al recuperarse y restructurarse nuestra economía; *2*) la capacidad de México para el servicio de la deuda externa aumentaría igualmente; *3*) la fortaleza que ganara la economía mexicana ayudaría a retener en su lugar de origen a los migrantes potenciales, y *4*) el aumento del empleo que se generara reforzaría la paz social y la estabilidad política.

La liberalización comercial, entendida como se aclaró antes, significaría beneficios de largo plazo para ambos países, sobre todo para México. Sin embargo, un acuerdo de tal naturaleza tendría costos de transición importantes, en particular para México. Hay empresas que tendrán que restructurarse, y algunas tal vez desaparecerán. El saldo neto, creo, sería favorable, si bien los ganadores no compensarían necesariamente a los perdedores. Es muy probable que en Estados Unidos, a pesar de que el impacto de un acuerdo de libre comercio con México será pequeño, la negociación del mismo encuentre oposición igual o mayor que la que observamos en algunos sectores en México. Con todo, los acuerdos de libre comercio deben contemplarse desde el punto de vista del interés nacional. Sólo así pueden ponderarse adecuadamente los efectos negativos sobre algunos grupos. Esta evaluación importa no tanto para definir la dirección de la política, que ya está dada por la realidad, sino su forma de aplicación y el periodo de ajuste. La tendencia actual de la política económica internacional es la apertura comercial. Para muchos analistas ésta es una tendencia inevitable. Debemos entonces concentrar la atención en lograrla con el menor costo posible, a sabiendas de que existe, pero también a sabiendas de que los beneficios serán para las generaciones futuras.

En México la negociación de un acuerdo de libre comercio despierta gran preocupación a la luz de la soberanía, como es el caso de la inversión extranjera. Estas aprensiones se deben en parte a que vemos estas cuestiones en forma aislada. Al negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, México po-

drá o no hacer concesiones en materia de inversión extranjera, pero esto debe decidirse a la luz de lo que obtendría a cambio en cuanto a beneficios económicos. La negociación podrá incluso llegar a incluir cierto derecho de veto en cuanto a decisiones internas de Estados Unidos con efectos negativos para México, tal y como se establece en el caso del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, en el cual se impone al Congreso estadunidense aludir explícitamente a Canadá en cualquier medida que restrinja su comercio y también que cualquier disposición legislativa de Estados Unidos que afecte a Canadá debe discutirse con este último país antes de aprobarse.

Sea como fuere, no cabe duda que, en última instancia, la opción de lo que se vaya a incluir en el acuerdo de libre comercio dependerá de la definición que se haga dentro de México sobre cuáles son las prioridades de desarrollo. Sin duda, en esta definición se deben considerar no sólo el contexto internacional sino la relación de cada rama de actividad con el resto del aparato productivo y con los objetivos más amplios del desarrollo nacional. Es de desear que en esta tarea de definición de los objetivos más amplios de desarrollo participen diversos grupos, pues de ninguna manera debe ser un ejercicio aislado de la estructura actual de la economía y la sociedad mexicanas.

ACUERDO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE: UN PUNTO DE VISTA EMPRESARIAL

HUMBERTO JASSO

Director de Vitro

Además de las perspectivas macroeconómicas de Estados Unidos de América y de México, y de su mínima congruencia para hacer factible un acuerdo de libre comercio, es necesario que nuestro país elabore una estrategia para conquistar con éxito el amplio y nuevo mercado de América del Norte.

Es decir, aparte de las políticas macroeconómicas que sigan los tres países del subcontinente, y en particular México, es necesario desarrollar una estrategia específica que proporcione apoyo a nuestras ventajas competitivas.

Estas últimas no son dadas, ni se nace con ellas; es necesario desarrollarlas en una compleja tarea de integración de eslabones industriales con universidades, así como con la actividad promotora del gobierno.

Así como Estados Unidos busca arduamente su ventaja competitiva en la tecnología espacial, la electrónica o los nuevos materiales, México debe buscarla desde ahora en aquellas áreas donde aquel país ya no invierta significativamente en investigación y desarrollo. De hecho, es precisamente en estas áreas donde México está exportando competitivamente en estos momentos.

BLOQUES GEOECONÓMICOS

Es innegable la tendencia mundial hacia una globalización económica y hacia una creciente y acelerada formación de bloques

económicos supraestatales. Los estados-naciones empiezan a reacomodarse en unidades macroeconómicas que superan con mucho las antiguas fronteras nacionales y obviamente a los Estados que las contenían. Las fronteras políticas de antaño ya no son obstáculos para las actividades económicas de hoy y menos todavía del futuro.

En la Comunidad Económica Europea observamos que frente a Alemania se encuentran Portugal y Grecia. Y en Asia, en la cuenca del Pacífico, Japón es el socio mayor, pero también cuentan —además de Corea del Sur, Taiwan y Singapur— países con menor desarrollo, como Tailandia. Es claro que los diversos grados de desenvolvimiento económico de cada una de estas naciones no han sido obstáculos para que se asocien productivamente y con mutuas ventajas.

Así que, dadas las tendencias y realidades mundiales a la formación de bloques económicos supranacionales, así como a la asociación de partes con desigual grado de desarrollo —que en última instancia enriquecen al conjunto asociado—, es sumamente oportuna la recomendación que el Senado de la República hizo a la presidencia para que México participe en alguno o algunos de los bloques económicos en formación, y en particular el de América del Norte. De otro modo hubiéramos quedado una vez más aislados del quehacer económico internacional, en desventaja y retraídos o al menos sustraídos de las corrientes económicas mundiales.

Aquellos que hemos tenido la experiencia de mercadear productos diferenciados en el exterior hemos podido apreciar la dificultad de vender en Europa, donde alemanes y suizos prefieren a sus respectivos proveedores que se están desarrollando en Italia, Portugal o España. Dichos proveedores y sus clientes se apoyan recíproca y permanentemente en su competitividad. Un caso similar se presenta al tratar de vender en Japón, pues se encuentra una marcada preferencia por sus proveedores de Taiwan e incluso de Tailandia.

De no integrarnos a uno o varios bloques geoeconómicos, quedaríamos marginados y destinados a comerciar únicamente con países de Latinoamérica, de África o del sureste de Asia que a su vez no se hayan integrado. El resto de los países —los industrializados— desarrollarán su competitividad apoyados y estructurados en los bloques geoeconómicos a los que pertenezcan. De hecho, si los bloques en gestación estuvieran hoy ya integrados, el 85% del comercio mundial se realizaría dentro de ellos.

De ahí que, repetimos, es oportuno aprovechar esta favorable situación internacional, cuando aún se están gestando algunos bloques económicos, para integrarnos a ellos y obtener ventajas desde el comienzo.

MERCADO COMÚN EN NORTEAMÉRICA

No es nuestra intención entrar a una discusión semántica, pero sí consideramos necesario establecer ciertos conceptos para facilitar la comunicación.

En primer lugar, la única razón válida de una decisión económica es maximizar el beneficio a corto y a largo plazos. En este caso el objetivo para México debe ser incrementar el estándar de vida de su población, sin sacrificar sus demás logros y satisfacciones. Esto nunca lo debe perder de vista nuestro país.

También es importante aclarar que una mayor integración económica no es un juego que suma como resultado cero, ya que aun para el país en desventaja hay creación de comercio por productos que ofrece a precios más bajos (debido a la posibilidad de mover salarios, o el tipo de cambio de la moneda), o bien por la producción no eficiente de productos protegidos con aranceles, contra los provedores ajenos al bloque económico.

Por lo tanto, en una mayor integración económica no existe un ganador o un perdedor, sino un país que obtiene más que otro, aun cuando ambos hayan ganado.

Por último, queremos precisar cómo creemos que debe funcionar la asociación en un mercado común para conseguir los objetivos que nos proponemos, esto es, para incrementar nuestro nivel de vida. Este intento lo queremos esbozar en términos conceptuales más que técnicos o de rigor terminológico, enfatizando más lo pragmático de negocios que lo teórico económico.

En la eventualidad de una relación más estrecha de México con Estados Unidos de América y Canadá, es obvio que la ventaja comparativa de México es el menor costo de la mano de obra, y la de aquellos países el costo barato de su capital (suponiendo igual costo para los principales insumos industriales).

Una conclusión preliminar indicaría que México debería ofrecer a este mercado productos y servicios intensivos de mano de obra, a un precio más barato. Sin embargo, debe tenerse presente que en el comercio internacional gana el país al que le aportan bienes baratos y no el que los ofrece.

Entendemos que el ofrecer productos baratos por el bajo costo de la mano de obra es un primer paso, dado que así se incrementan el volumen total del comercio internacional, la competencia y por consiguiente el empleo. Sin embargo, no se consigue el objetivo de incrementar el estándar de vida, pues hay actualmente abundancia de mano de obra, y finalmente, cuando empiezan a subir los salarios, comienza a su vez la pérdida de competitividad. La ventaja de la mano de obra barata se esfuma.

A productividad igual debería haber salarios iguales, a menos que haya razones de mercado ajenas a la esencia propia del trabajo, y ése es nuestro caso, ya que tenemos abundante mano de obra con diferentes grados de calificación, y desocupada una parte de ella.

Por éstas y otras razones, para que México ingrese a este mercado común de tal manera que le permita incrementar gradualmente el estándar de vida de su población, se requiere que exista un libre flujo de personas que permita balancear los salarios con la productividad, así como un libre flujo de capitales que le permita incrementar su productividad futura en la nueva estructura industrial y mejor nivel de vida conseguido.

La libre circulación de personas, de bienes, de servicios y de capital es lo que conviene a México, lo que lo optimiza, aunque no necesariamente a los otros países; aquí existe una brecha para las negociaciones. Sin embargo, el mercado común grande asegura estabilidad económica a los tres países, optimiza sus esfuerzos económicos y disminuye la pérdida de tiempo y esfuerzo debido a demandas y otras actitudes defensivas del comercio internacional. Este hecho debe estimular actitudes positivas para las negociaciones

Debido a ello pensamos que un mero acuerdo de eliminación de aranceles entre los tres países mencionados no satisface el objetivo de nuestro país, aun cuando sí nos protejamos del exterior.

En el otro extremo, la existencia de un mercado común que adicionalmente requiera que los países integrantes unifiquen sus políticas fiscales y monetarias, es un paso muy aventurado dada la diferencia en los grados de desarrollo de México y de los otros dos países.

En el citado nivel intermedio de integración exclusivamente económica es donde México debe colocarse; es decir, debe buscar una relación con un libre flujo de bienes, personas, capitales

y servicios que le garanticen al país su costo estructural, pero sobre todo que nos faciliten dirigirnos hacia un mejor estándar de vida. En este nivel intermedio se constituiría un gran mercado de aproximadamente 360 millones de habitantes, con más de un tercio del total de la producción mundial, que podríamos conquistar con ingenio, imaginación, talento y creatividad.

DESARROLLO DE NUESTRA VENTAJA COMPETITIVA

Sin embargo, el solo hecho de contar con un mercado más numeroso, más rico, más educado, no traerá el cambio. Aun cuando el mercado esté ahí, no deja de ser una virtualidad. Y para que la virtualidad deje de serlo, hay que trabajar. Del trabajo que hagamos dependerá si tomamos la mejor o la peor parte.

No compartimos la tesis pesimista de otros empresarios que al hablar de la posibilidad de un mercado común, externan sus temores de un México inundado de productos y servicios provenientes de los otros dos países asociados, con un empresariado mexicano introvertido y con una conducta totalmente defensiva.

El vaso no está medio vacío. El vaso está medio lleno para las empresas mexicanas y existe enfrente una gran oportunidad para llenarlo. Un mercado riquísimo, al que todos quieren acudir a ofrecer. Un mercado exigente, pero educado. Que busca su satisfacción antes que otra cosa. Un mercado que aprecia y valora los atributos de los productos y servicios que adquiere.

Sólo que este gran mercado no nos está dado, no es gratuito, debemos cultivarlo y desarrollarlo para obtener frutos. Debemos entender sus segmentos, sus gustos, sus culturas, para ofrecerle nuestros bienes adecuados para satisfacer sus necesidades, con el costo, la calidad y el tiempo en que los requieren.

Tampoco las ventajas competitivas son providenciales o dadas; deben desarrollarse. En nosotros está que a largo plazo sólo vendamos nuestras playas y nuestra mano de obra, o bien que estructuremos la competitividad de algunos productos para que al fabricarlos, lleguen a ser los mejores del mundo.

La ventaja competitiva no es un don, no es un regalo. La ventaja competitiva se adquiere por el trabajo eficiente, mediante la innovación y a través de la tecnología aplicada sistemáticamente a los procesos productivos. Una vez lograda la ventaja comparativa de cualquier artículo, es preciso seguir haciendo el

esfuerzo por mantenerla, por aumentarla incluso. Las ramas de nuestra especialización industrial con ventaja competitiva deben ser reconocidas en el mundo entero. Como es conocida Italia por sus sedas y por sus artículos de piel. Como es conocida Suecia por su acero. Como es conocida Francia por sus vinos, su moda, sus telas, sus perfumes. Debemos considerar que la idea y la práctica de la ventaja competitiva deben ser dinámicas y nunca estáticas. La conformidad incluso momentánea puede ocasionar la pérdida de la ventaja comparativa; el esfuerzo que ella demanda es exigente, pero es indispensable llevarlo a cabo si queremos conservarla.

La ventaja competitiva dará un sentido internacional a nuestras universidades y centros de investigación, al dirigir sus actividades básicas de investigación y desarrollo hacia los campos industriales donde hemos decidido trabajar. La labor de las instituciones de educación superior aseguraría el mantener la ventaja competitiva, por la correspondiente investigación pura o aplicada.

Esto es claro, pues para conseguir a largo plazo un puesto en el mercado es necesario crear una ventaja competitiva sólida, basada en lo que podemos hacer mejor que cualquier otro en el mundo. Donde controlemos y dominemos todas las fases del proceso productivo: desde el diseño, la comercialización, la manufactura y los materiales intermedios, hasta el diseño y fabricación de la maquinaria que manufacture dichos productos. El proceso productivo, los bienes intermedios y la fabricación de maquinaria deberán estar perfectamente controlados, y aseguradas su tecnología e investigación, básica y aplicada.

La ventaja competitiva se logra mediante la dedicación inteligente al trabajo. Todo el proceso productivo, entre las empresas que integran la rama industrial, debe quedar supervisado críticamente para poco a poco racionalizarlo al máximo. De manera que, como resultado, el artículo final sea altamente competitivo a nivel internacional, esto es, con calidad, precio, tiempo de entrega, plazos de pago, proveeduría de partes y refacciones, todos ellos iguales a los demandados a niveles internacionales e incluso en mejores términos.

Este esfuerzo coordinado e interactuado entre las universidades y las diferentes empresas de la industria debe mantenerse constantemente, para que nuestros artículos manufacturados y nuestro país como un todo desarrollen y mantengan sus ventajas competitivas a niveles mundiales.

En la creación y desarrollo de nuestras ventajas competitivas, el gobierno debe jugar un papel muy importante, tanto en acciones concretas como en conducta. Además de la dirección económica, también debe establecer unas relaciones internacionales más flexibles, más pragmáticas, al reconocer la prioridad de los asuntos económicos internacionales para el bienestar de la población. La nueva actitud debe enfatizar, sin lugar a dudas, el área económica que une, más que los aspectos políticos y sociales que históricamente han separado.

Creemos sinceramente que el integrarnos a una asociación económica con Estados Unidos de América y Canadá es un camino casi obligado y que debemos recorrerlo. Una ruta difícil, exigida, llena de obstáculos, pero asimismo una senda más prometedora de beneficios, más gratificante al responder adecuadamente a los retos que se presentarán; más oferente de oportunidades para crecer y desarrollar a las empresas y al país a niveles mundiales.

Esta tarea trae implícita una gran responsabilidad para el empresario mexicano, agente activo del cambio. La responsabilidad histórica de una mayor y más amplia visión, dirigida a obtener más amplios horizontes geográficos. La responsabilidad de guiar y encauzar el desarrollo de nuestra ventaja competitiva.

PERSPECTIVAS DEL CRECIMIENTO Y EL AJUSTE EXTERNO DE ESTADOS UNIDOS. LAS IMPLICACIONES PARA EL LIBRE COMERCIO CON MÉXICO

WILLIAM R. CLINE

Institute for International Economics

El presidente Salinas de México ha propuesto establecer una zona de libre comercio con Estados Unidos y ha sugerido que este arreglo podría negociarse en menos de tres años, que fue el tiempo que le llevó a Estados Unidos y Canadá llegar a un acuerdo semejante. En este ensayo se analizan las probables condiciones macroeconómicas en Estados Unidos en los tres años venideros, dado que el macroentorno puede afectar el ritmo y la dirección de dichas negociaciones. La información más importante con que se cuenta indica que la política de Estados Unidos podría estar bajo presión a causa del lento crecimiento y de una renovada expansión del déficit externo. Si estas condiciones se hacen realidad, pueden surgir complicaciones en las negociaciones comerciales.

TENDENCIAS MACROECONÓMICAS

La expansión económica de Estados Unidos lleva ya ocho años, lo que la hace la más larga, en época de paz, de la historia del país. A principios de 1990, el Consejo de Asesores Económicos (Council of Economic Advisors, CEA), consideró que no necesariamente se debería esperar un final rápido de esta expansión económica. A diferencia de lo que sucedió en épocas pasadas al

llegar al final de periodos de expansión económica, ahora no se ha registrado una aceleración seria de la inflación. La industria estadunidense ha llevado a cabo un cambio estructural tendiente a bajar la proporción de inventarios, haciendo así menos posible una recesión por exceso de éstos. El CEA previó para 1990 un crecimiento de 2.6% y una inflación de 4.1%. Según los pronósticos del gobierno para 1991-1995 en cuanto a las tendencias de crecimiento, éste debe bajar de 3.3 a 3%, y respecto a la inflación, la tendencia debe ser hacia una baja de 4 a 2.9%.

Sin embargo, existen indicios para pensar que la experiencia concreta probablemente resulte menos favorable aún que este pronóstico. Las tasas anuales de crecimiento cayeron de un promedio de 3.1% en los tres primeros trimestres de 1989, a 1.1%, y a 1.3% en el primer trimestre de 1990 (*Commerce*, 1990), y la inflación, con base en los precios al consumidor, fue de 4.6% en 1989 (de diciembre a diciembre). En el primer trimestre de 1990, los costos unitarios generales del trabajo para el sector empresarial en conjunto (incluyendo el sector servicios) permanecieron 5.1% por encima del nivel que alcanzaron durante el mismo periodo en 1989 (a pesar de que el aumento de la producción de manufacturas fue de sólo 2.4%), lo que indica un aumento de 4.4% para todo el año (2.2% en el sector manufacturero); esto quiere decir que la inflación no presentaba indicios de experimentar una baja inmediata (Departamento del Trabajo, 1990).

La Reserva Federal ha actuado como si la inflación fuera el peligro principal. Las tasas de interés en Estados Unidos crecieron de un promedio de 6.7% en 1988 a 8.1% en 1989 (documentos del Tesoro a 90 días), y alcanzaron la cifra más alta de 8.7% en abril de 1989, para después descender durante el último trimestre de 1989 y la primera mitad de 1990. Los bonos del gobierno a largo plazo también llegaron a su punto máximo en 1989 (a 9.2% en el primer trimestre) y posteriormente, en el último trimestre de ese mismo año, descendieron a alrededor de 8 por ciento.

Sin embargo, las tasas de interés a largo plazo aumentaron 80 puntos base de noviembre de 1989 a mayo de 1990, en gran parte por la presión que ejercían las tasas de interés más altas de Alemania y de Japón (CEA, p. 376; FMI, 1990b, p. 547, y *Wall Street Journal*, p. A2).

El prolongado y elevado déficit fiscal significa que Estados Unidos no cuenta con uno de los dos instrumentos macroeconó-

micos necesarios para evitar la recesión: la política fiscal. Es importante que haya más reducciones del déficit fiscal para detener la espiral ascendente de la deuda pública, tanto interna como externa, y para permitir una reducción en las tasas de interés —aunque la medida fiscal apropiada que debe considerarse sea la balanza de pleno empleo y no la balanza real—, y si el crecimiento bajara a tasas menores al 1%, sería apropiado moderar de alguna manera los objetivos de reducción del déficit. Cuanto más ligada esté la política monetaria a las tasas de interés extranjeras, menos armas tendrá Estados Unidos para combatir la recesión.

El sistema financiero añade presiones en otra dimensión. El desplome del sistema de las instituciones de préstamos y ahorro provocó dudas en cuanto a la estabilidad y llevó a los inspectores bancarios y a los funcionarios de préstamos a ser mucho más circunspectos, lo cual puede significar escasez de crédito. Algunos aseveran que los bancos comerciales, cuyas carteras se han debilitado por los préstamos a los países en desarrollo y los préstamos inmobiliarios, pueden junto con el desplome del sistema de préstamos y ahorro conducir a una crisis financiera, aunque para ello no existan evidencias fidedignas.

Las influencias financieras internacionales añaden aún mayores presiones. La unificación de las dos Alemanias probablemente incrementará el déficit fiscal de la República Federal de Alemania, con lo cual subirán las tasas de interés en la medida en que el Bundesbank resista la inflación. En Japón, donde el yen tan sólo recientemente ha dado marcha atrás en forma parcial después de largos meses de declinación, la tendencia también ha sido el alza de las tasas de interés. Estas tendencias probablemente ejerzan una continua presión sobre las tasas de interés de Estados Unidos.

El desempleo en Estados Unidos se mantiene bajo, a 5.3%. Sin embargo, el empleo se debilitaría si no existiera la influencia de un mecanismo provisional de proporción de empleo para realizar el censo por lo que no se puede esperar que las tasas de desempleo permanezcan estables si el PNB continúa creciendo a tasas tan bajas como las de finales de 1989 y principios de 1990.

La información relativa a las tendencias de los últimos trimestres es errónea. El crecimiento del PNB en el último trimestre de 1989 se deprimió en quizá 0.5% del PNB, debido únicamente a la huelga de la Boeing (CEA, p. 54). Durante el primer trimestre de 1990, la inflación se agravó por un alza temporal en

los precios del petróleo para la calefacción, aunado a un frío invierno prematuro. No obstante, estos factores transitorios no añaden bases convincentes para descartar el reciente deslizamiento hacia la "estagflación".

EL SECTOR EXTERNO

Una de las fuentes importantes de dinamismo en los últimos años está a punto de convertirse en un lastre de la economía: el sector externo. A precios constantes de 1982, el déficit comercial sobre bienes y servicios no factoriales, bajó de 142 000 millones de dólares en 1987 a 103 000 millones en 1988 y 81 300 millones en 1989. Esta recuperación del comercio de Estados Unidos contribuyó en 1.1 puntos porcentuales al crecimiento del producto nacional bruto en 1988 (época en que el crecimiento total alcanzó 4.4%) y en 0.5 puntos porcentuales en 1989 (año en que la tasa global fue de 3.0%). A pesar de que el déficit real posteriormente se contrajo en el primer trimestre de 1990 (a una tasa anual de 69 500 millones de dólares a precios de 1982), existen razones de peso para creer que la mejoría de las cuentas externas de Estados Unidos ha concluido y que el reiterado deterioro continuará.

Las razones inmediatas para prever que aumente una vez más el déficit de la cuenta externa son la apreciación del dólar en 1988-1989 y los efectos acumulativos debidos al servicio del creciente aumento neto de la deuda externa estadunidense. A fines de 1987, el dólar estaba tan sólo a 123 yenes y a 1.58 marcos alemanes (MA). En el segundo trimestre de 1989, el dólar había subido a más de dos MA, aun cuando el tipo de cambio se moderó en el orden de 1.80 en el tercer trimestre y 1.70 después de la caída del Muro de Berlín. El dólar subió otra vez respecto al yen hasta llegar a cerca de 160 yenes por dólar en el primer trimestre de 1990, pero a fines del segundo trimestre la tasa había retrocedido a unos 150 yenes por dólar. A pesar de que hubo una depreciación compensadora del dólar frente a la moneda canadiense en 1988-1989 (y frente a la libra esterlina inglesa hasta el segundo trimestre de 1989), en general el dólar se fortaleció en 1988-1989.[1]

[1] El FMI (1990a, p. 17) estima que el dólar se apreció en términos reales

El problema del déficit externo de Estados Unidos estaba lejos de resolverse: incluso si el dólar hubiera permanecido en el nivel en que estaba a fines de 1987, la subsecuente depreciación del dólar significaba un problema más grave para el futuro. Existe un rezago de cerca de dos años desde que se fija un tipo de cambio como incentivo hasta que se alcanzan los resultados comerciales favorables. Si el dólar se hubiera mantenido en su nivel más bajo de fines de 1987, el resultado comercial favorable se hubiera visto a fines de 1989, pero el alza del dólar en 1988-1989 significó que para 1990-1991 era de esperarse un deterioro comercial. En virtud de que existía un gran desequilibrio entre exportaciones e importaciones y de la acumulación de los intereses de la deuda externa neta, el resultado era de esperarse que resultara en deterioro comercial aun mayor de ahí en adelante.[2]

En el primer trimestre de 1989, publiqué unas estimaciones de las cuentas externas estadunidenses para 1992. Las proyecciones predecían una contracción del déficit comercial y de la cuenta corriente durante 1989, pero de ahí en adelante pronosticaban un resurgimiento de los déficits. Las estimaciones se basaron en un modelo multinacional (que divide al mundo en 17 países y regiones principales), así como en una versión modificada del modelo de Helkie-Hooper que se desarrolló en la Reserva Federal. Ambos modelos relacionan las exportaciones con el tipo de cambio real y con el crecimiento del PNB extranjero, y las importaciones con el tipo de cambio real y con el crecimiento del PNB interno, amén de otras variables (Cline, 1989a, 1989b).

En el cuadro 1 se muestran las proyecciones de estos dos modelos (EAG, que quiere decir ajuste externo con el modelo de crecimiento —External Adjustment with Growth Model—, y HHC que significa los ajustes que hice al modelo de Helkie-Hooper).

Las proyecciones originales suponen que el dólar permanecería estable en términos reales en su nivel del último trimestre

---

cerca de 10% sólo en el lapso de diciembre de 1988 a junio de 1989, con base en los tipos de cambio efectivos ponderados por el comercio.

[2] Debido al "factor brecha", el déficit comercial tiende a aumentar en el tiempo en ausencia de influencias correctivas específicas. Así pues, con las importaciones estadunidenses de 500 000 millones de dólares y las exportaciones de 400 000 millones de dólares y un crecimiento equilibrado de 10% en valor en ambos lados ocasionan que el déficit crezca en 10 000 millones de dólares anualmente. En el caso de Estados Unidos, el aumento de los pagos sobre la deuda externa neta propicia que crezca todavía más el déficit en cuenta corriente.

Cuadro 1

Proyecciones de las cuentas externas de Estados Unidos
(miles de millones)

	1988	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*
I. Real					
Exportaciones	319.3	361.9	na	na	na
Importaciones	446.5	475.1	na	na	na
Balanza comercial	−127.2	−113.2	na	na	na
Cuenta corriente	−126.5	−105.9	na	na	na
II. Proyecciones del modelo con tasas reales de cambio 1987:4					
Exportaciones					
EAG	303.7	357.9	401.5	447.6	499.3
HHC	339.0	404.2	445.8	496.1	553.6
Promedio	321.4	381.0	423.6	471.8	526.4
Importaciones					
EAG	428.1	466.7	516.9	571.5	631.8
HHC	466.9	505.1	553.2	611.7	670.1
Promedio	447.5	485.9	535.0	591.6	651.0
Balanza comercial					
EAG	−124.4	−108.8	−115.4	−123.9	−132.6
HHC	−127.9	−100.9	−107.4	−115.7	−116.4
Promedio	−126.2	−104.8	−111.4	−119.8	−124.5

Cuenta corriente					
EAG	−136.6	−122.2	−134.7	−150.7	−168.0
HHC	−138.2	−114.9	−124.4	−135.6	−138.4
Promedio	−137.4	−118.6	−129.6	−143.2	−153.2
III. Proyecciones del modelo con tasas reales de cambio durante 1990:1					
Exportaciones					
EAG	306.1	359.6	392.2	435.1	485.4
HHC	336.8	397.7	425.3	472.1	523.8
Promedio	321.5	378.7	408.8	453.6	504.6
Importaciones					
EAG	433.1	460.6	517.4	575.8	637.0
HHC	476.1	511.7	547.0	608.4	669.5
Promedio	454.6	486.2	532.2	592.1	653.3
Balanza comercial					
EAG	−127.1	−101.0	−125.2	−140.8	−151.6
HHC	−139.2	−114.0	−121.7	−136.2	−145.7
Promedio	−133.2	−107.5	−123.5	−138.5	−148.7
Cuenta corriente					
EAG	−139.4	−113.0	−146.8	−172.3	−193.7
HHC	−150.6	−126.3	−137.0	−160.0	−176.2
Promedio	−145.0	−119.7	−141.9	−166.2	−185.0
FMI, abril de 1990		−106.0	−113.3	−129.9	. . .
OCDE, diciembre de 1989		−122.0	−118.0	−124.0	. . .

de 1987. Según esta hipótesis y con un aumento razonable de las tasas de crecimiento en Estados Unidos (cuyo promedio se calcula en 2.5% para 1990-1992, según las tasas más rápidas de 1988 y 1989), en Europa (también 2.5%) y en Japón (4%) los modelos indican que el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos caería desde su punto máximo de 144 000 millones de dólares en 1987 a un mínimo de 119 000 millones en 1989 y volvería a subir otra vez a aproximadamente 155 000 millones en 1992 (véase el cuadro 1). Las proyecciones se aproximaron mucho a la situación real en 1988 (el promedio del modelo estimó un déficit de 135 000 millones de dólares frente al déficit real de 126 000 millones) y 1989 (119 000 millones contra 106 000 millones).[3]

Como se muestra en el cuadro, cuando los modelos EAG y HHC se vuelven a calcular usando los tipos de cambio reales durante el primer trimestre de 1990, las tasas reales de cambio —que no se modificaron desde entonces—, las tasas de crecimiento real del país en los años de 1988 y 1989 y las tasas de crecimiento original supuestas para 1990-1992, el resultado es que, para 1992, el déficit será todavía mayor que el originalmente proyectado. El modelo EAG proyecta para 1992 un déficit de la cuenta corriente de 194 000 millones de dólares, 26 000 millones más que la proyección original. El modelo HHC lo calcula en 176 000 millones, 38 000 más que lo estimado originalmente. Este deterioro proviene principalmente de la erosión de la competitividad de Estados Unidos después de la apreciación real del dólar en 1988-1989.

El resurgimiento del déficit se mantiene aun cuando se exprese en términos del PNB. Estados Unidos logró reducir su déficit externo en cuenta corriente desde un máximo de 3.2% del PNB en 1987 a tan sólo 2.0% en 1989 (véase el cuadro 2). Sin embargo, el porcentaje estimado de los dos modelos para 1992 indica que en ese año el déficit de la cuenta corriente volverá a ser de 2.9% del PNB.[4]

[3] Sin embargo, hubo algunas sorpresas. Si se usan las tasas de crecimiento y los tipos de cambio efectivos, ambos modelos subestiman el factor de la balanza de servicios para 1989 (en un orden de entre 12 000 y 20 000 millones de dólares). El modelo EAG que no incluye un rezago en el tipo de cambio, de alguna manera subestimó el déficit comercial (debido a un efecto exagerado de la curva *J*).

[4] Suponiendo que el crecimiento real sea de 2.5% y la inflación de 4.5% en 1990-1992.

Cuadro 2

Ahorro, inversión y cuenta corriente
(% del PNB)

	Ahorro											
	Gobierno			Privado (bruto)								
Año	*Federal*	*Estatal y local*	*Total*	*Personal*	*Empresarial*	*Total*	TOTAL	*Ahorro bruto NIPA*	*Inversión bruta*	*S-I*	*Cuenta corriente*	*Discrepancia estadística*
1980	−2.80	1.00	−1.80	5.01	12.50	17.51	15.71	16.29	16.00	0.29	0.06	0.24
1981	−2.60	1.10	−1.50	5.22	12.81	18.03	16.53	17.10	16.89	0.21	0.27	−0.05
1982	−4.10	1.10	−3.00	4.86	12.74	17.60	14.60	14.10	14.13	−0.03	−0.22	0.19
1983	−6.30	1.40	−4.90	3.83	13.54	17.37	12.47	13.61	14.75	−1.14	−1.30	0.16
1984	−5.00	1.70	−3.30	4.35	13.51	17.86	14.56	15.07	17.62	−2.55	−2.76	0.21
1985	−5.40	1.60	−3.80	3.12	13.45	16.57	12.77	13.29	16.02	−2.73	−2.81	0.08
1986	−5.30	1.50	−3.80	2.95	12.87	15.82	12.02	12.41	15.58	−3.17	−3.15	−0.02
1987	−3.40	1.10	−2.30	2.25	12.42	14.67	12.37	12.24	15.47	−3.23	−3.18	−0.05
1988	−3.20	1.00	−2.20	2.96	12.17	15.13	12.93	13.16	15.37	−2.21	−2.59	0.38
1989	−2.90	0.90	−2.00	3.94	11.45	15.39	13.39	13.39	14.85	−1.46	−2.03	0.57

Fuente: CEA, *Economic Report of the President 1990*, pp. 294, 326, 383, 387 y 410.

En el cuadro 1 también se incluyen cálculos recientes del déficit de la cuenta corriente realizados por el Fondo Monetario Internacional y por la OCDE. Aunque ambas organizaciones muestran déficits más bajos en 1991 que los proyectados aquí (el FMI, 130 000 millones de dólares, y la OCDE, 124 000 millones, contra el promedio de los modelos EAG y HHC, que es de 166 000 millones), coinciden en que habrá un nuevo aumento del déficit. Por otra parte, las estimaciones del FMI suponen un crecimiento de Estados Unidos considerablemente más bajo (1.7% en 1990, 2.3% en 1991), y por ende de las importaciones, que lo que se supone en las nuevas estimaciones que presentamos aquí (FMI, 1990, pp. 24-31, y OCDE, 1989, p. 49).

AHORRO E INVERSIÓN

Algunos críticos de las proyecciones, tales como las que acabamos de discutir, argumentan, sustentándose en la identidad de las cuentas nacionales (según la cual el déficit de la cuenta corriente externa debe igualar la brecha entre el ahorro interno —incluido el sector público— y la inversión interna) que no hay razón para pensar que vuelva a crecer otra vez el déficit externo, dado que no existen evidencias de que esta brecha inversión-ahorro vaya a crecer.[5] Incluso hay quien argumenta que un resurgimiento en el ahorro privado cerrará gradualmente la brecha del sector externo (Makin, 1989).

El cuadro 2 nos ofrece los componentes de ahorro e inversión del PNB en los últimos años y nos indica sus respectivas contribuciones al déficit externo. Es evidente, según nos muestra el cuadro, que de 1980 a 1987 existieron dos tendencias muy estrechamente ligadas con el aumento del déficit externo. Éstas fueron un descenso en la tasa del ahorro personal y un aumento en el déficit gubernamental. La tasa de los ahorros personales cayó de cerca de 5% del PNB a principios del decenio, has-

[5] Del lado del producto de las cuentas nacionales, $Y = C + I + G + X—M$, donde los valores son: PNB, consumo, inversión, gasto del gobierno, exportaciones e importaciones, respectivamente. Del lado del factor ingresos, $Y = C + S + T$, en donde S es ahorro y T impuestos. Si se resta una ecuación de la otra, $M—X = I—S— [T—G]$, el término de la izquierda es el déficit externo y el de la derecha la brecha entre inversión y ahorro, incluyendo el ahorro privado (S) y el gubernamental (impuestos menos gastos).

ta 2.2% en 1987, que fue la cifra más baja. El déficit de los gobiernos federal, estatal y local subió de un mínimo de 1.5% del PNB en 1981, a un máximo de 4.9% en 1983, y se estabilizó en casi 4% en 1987.

El cuadro también nos muestra que el crecimiento del déficit externo no fue atribuible a un auge de la inversión. La inversión bruta en 1987 fue en realidad más baja que a principios de la década de los ochenta. Los que argumentan que el déficit externo no es un asunto que deba preocupar porque los recursos del exterior han sido destinados a la inversión, no se basan en los hechos, pues los recursos fueron destinados al creciente consumo público y privado.

Para 1989, la brecha de recursos disminuyó. Como se ha señalado ya, el déficit externo cayó de 3.2% del PNB a tan sólo 2%. Tal como se indica en el cuadro 2, esta mejoría estaba relacionada con una reducción del déficit gubernamental (en todos sus niveles) de 3.8% del PNB en 1986 a 2%, y con un aumento en el ahorro personal que en 1987 pasó de 2.25% del PNB a 3.9%. En esencia, la brecha entre el ahorro fiscal y el ahorro personal que dominó en los ochenta, empezó a mostrar una tendencia a corregirse. La brecha total de recursos declinó de acuerdo con esta tendencia (una baja de los ahorros empresariales y de la inversión bruta de alrededor de 0.5% del PNB en 1989).[6]

Existen dos puntos importantes que reconocer acerca del enfoque relativo a la inversión-ahorro; uno es teórico y el otro empírico. En el nivel teórico, es importante admitir que tan sagrada es la identidad de las cuentas nacionales como las ecuaciones sobre exportaciones e importaciones. Todas ellas son ecuaciones en un sistema en las que se deben resolver simultáneamente y es erróneo suponer (como muchos economistas asumen) que los elementos de inversión y ahorro de alguna manera se dan en forma exógena y que las ecuaciones de exportación-importación deben necesariamente ajustarse en respuesta a ellos. El segundo punto, empírico, es que es fácil concebir los escenarios en donde la evolución futura de las cuentas I-S (inversión-ahorro) sean compatibles con el renovado crecimiento del déficit externo ha-

[6] Obsérvese la discrepancia estadística en 1989, año en que la brecha inversión-ahorro fue de alrededor de 0.5% del PNB menor que la brecha externa. Los datos revisados probablemente eliminan en gran medida la discrepancia, ya que las dos series están muy cerca una de la otra en los años previos.

cia 3% del PNB, como se calculó antes con los modelos basados en las ecuaciones comerciales.

En la figura 1 se representa el punto teórico. En ella se representa una simple relación keynesiana entre el PNB, en el eje horizontal y la balanza comercial y la de inversión-ahorro en el eje vertical. La magnitud de la balanza comercial la da la curva X-M. A niveles más altos del PNB, las importaciones son más altas y la balanza comercial más baja. La diferencia entre ahorro e inversión se indica en la curva S-I. A niveles más altos de ingresos, los ahorros crecen; a una inversión relativamente constante, la diferencia entre el ahorro y la inversión también aumenta. El equilibrio en los ingresos ocurre cuando los dos conceptos de la brecha de recursos son iguales y donde la curva X-M corta a la curva S-I (en Y_0).[7]

El punto principal es que cuando existe un desplazamiento en la curva X-M (hacia X′-M′ en la figura) desde, por ejemplo, una depreciación del tipo de cambio, en la mayoría de los casos habrá algún cambio en la balanza externa. En el diagrama, el nuevo equilibrio ocurre en el punto de intersección de X′-M′ con S-I a un ingreso más alto (Y_1) y una brecha de recursos más baja. En otras palabras, la brecha S-I no es exógena, pero debe cambiar para mantenerse igual a la brecha X-M. Al mismo tiempo, la reducción de la brecha X-M es sólo parcial (la brecha se cierra en menos que el desplazamiento hacia arriba de la curva X′-M′, porque parte del aumento potencial en el excedente comercial se le resta al incremento de las importaciones relacionadas con el incremento del PNB).

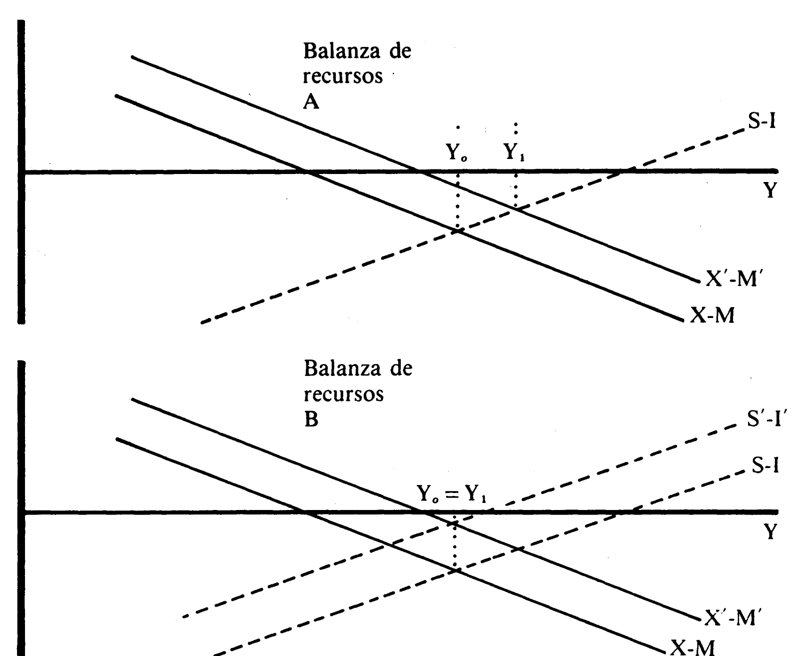
Si la economía parte del pleno empleo, la política ideal es equilibrar la depreciación del tipo de cambio, que desplazó la curva X-M, con un recorte del déficit fiscal y establecer así un movimiento correspondiente hacia arriba de la curva S-I. El resultado es una reducción en el déficit externo que captura el potencial completo de la depreciación sin afectar el PNB, con lo cual se evita la presión inflacionaria. Esta política de respuesta se muestra en la parte B de la figura 1.

Una vez establecido que la balanza externa de Estados Unidos puede, en efecto, responder a las influencias del tipo de cambio (así como al crecimiento interno y externo), dado que no está fijada en forma inexorable a un nivel exógeno por una bre-

[7] Estoy en deuda con Ken'Ichi Odawara, de la Sofia University de Japón, por esta formulación.

Figura 1

Balanza de recursos y determinación del ingreso



cha predeterminada de inversión-ahorro, sólo queda por demostrar que, empíricamente hablando, no se debe descartar que el déficit externo de Estados Unidos rebote a un nivel equivalente al 3% del PNB.

Si se toman en cuenta las magnitudes del cuadro 2, podemos desprender que este resultado sí es concebible, aunque sólo sea debido a la escala de las variables subyacentes. Así pues, la inversión bruta permanece en aproximadamente 15% del PNB y el ahorro bruto en alrededor de 13%. Para ocasionar un aumento reiterado del déficit externo en un punto porcentual del PNB, sólo se requeriría un cambio relativamente pequeño en cada uno de ellos. Si los cambios se dividieran equitativamente (0.5% del PNB tanto en inversión como en ahorro), la inversión tendría que subir, pero sólo en alrededor de 3% (un treintavo) y el ahorro bajaría en cerca de 4% (un veinticincoavo).

Los partidarios de la noción de un renacimiento del ahorro ponen el énfasis en el considerable aumento del ahorro personal

que se observó de 1987 a 1989. Sin embargo, tal como lo señala la OCDE, en 1989 se dieron factores especiales que favorecieron el ahorro, tales como la respuesta a una tasa de interés más alta, el alto ingreso agrícola después de la sequía de 1988 y el ajuste gradual que se produjo del fin a la deducción de los intereses sobre el crédito al consumo (OCDE, 1989, p. 50). Una de estas influencias (el ingreso agrícola) fue estrictamente transitoria y aunque las otras dos podrían persistir, no existen razones firmes para suponer que tengan mayor peso en el futuro. El cambio demográfico podría aumentar la tasa de ahorro, pero esto sería a un plazo mucho más largo que el que estamos examinando aquí. En lo que se refiere al ahorro del gobierno, cierto es que en un principio la tendencia sería hacia una baja en el desahorro más que hacia un alza (los proyectos de presupuestos se discuten más adelante).

Empero, no es difícil vislumbrar un panorama en el cual, para 1992 se abra la brecha de recursos adicionales del PNB en un punto porcentual. En especial, una economía estancada podría evitar una baja en el déficit fiscal como porcentaje del PNB, debilitar el ahorro empresarial por arriba de lo que representa la inversión empresarial y la tasa de ahorro personal podría decaer para no volver a subir, o incluso retroceder ligeramente respecto del nivel alcanzado en 1988.[8]

REPERCUSIONES SOBRE EL CRECIMIENTO

El panorama desfavorable para la balanza externa de Estados Unidos trae consigo implicaciones negativas para un crecimiento económico real. El promedio de las proyecciones de los modelos EAG y HHC del cuadro 1 nos dice que el déficit en cuenta corriente subirá de 119 700 millones de dólares en 1989 (estimaciones del modelo) a 185 000 millones en 1992, lo cual significa un deterioro de 65 300 millones. Esta caída es del orden de 1.2% del PNB de 1989. Así pues, se puede esperar que la erosión en el sector externo puede bajar aproximadamente 0.4 puntos por-

[8] Por tanto, un 3% del PNB por la brecha de los recursos para 1992, podría estar compuesto como sigue: ahorro gubernamental, −2% del PNB; ahorro personal, 3.5%; ahorro empresarial, 11%; ahorro total, 12.5% del PNB, e inversión bruta, 15.5 del PNB.

centuales, que se restarían anualmente de la tasa de crecimiento durante los próximos tres años.

Dado que la política fiscal intenta reducir el déficit y que la política monetaria está empecinada en frenar la inflación, no es probable que haya una fuente de estímulo a la economía compensadora. Así, el PNB de Estados Unidos podría muy bien crecer a un promedio de sólo 2% (más o menos) en el periodo 1990-1992, en lugar de alcanzar su tasa potencial de 2.5% (que es una tasa en la que casi todos coinciden para el PNB potencial). Si el crecimiento fuera más lento, el déficit externo de Estados Unidos sería menor, pero no en forma tan drástica. Los modelos EAG y HHC muestran una reducción de 11 000 millones de dólares en el déficit de cuenta corriente nominal por cada punto porcentual que baje el crecimiento del PNB, de tal manera que el déficit en cuenta corriente para 1992 podría permanecer en 172 000 millones de dólares en lugar de 185 000 millones, pero aun así, en ese año seguiría ascendiendo a 2.7% del PNB.

Una estrategia para abordar el problema sería fomentar una declinación del dólar. De alguna manera, el dólar probablemente se está erosionando a través de las fuerzas del mercado, dado que el mercado de Estados Unidos muestra una balanza de cuenta corriente deteriorada.

Si el Tesoro y la Reserva Federal se limitan simplemente a permitir que este proceso siga su curso, la depreciación del tipo de cambio producirá algún impacto benéfico. Una baja del dólar estimularía las exportaciones y frenaría las importaciones. El aumento de la balanza comercial que de ello resultara, reduciría el déficit externo y aumentaría la demanda de la producción interna, que de otra manera probablemente permanecería deprimida. Si el mercado no hace bajar el dólar por sí mismo, la Reserva Federal podría forzar esta variable hacia abajo flexibilizando las tasas de interés, pero no es probable que esta ayuda extra llegue en algún momento. El mandato principal de la Reserva Federal es evitar la inflación. Su posición en cuanto al dólar ha sido consistente en el sentido de que si no existe un ajuste fiscal, una baja importante del dólar simplemente provocaría inflación, ya que la economía estaría sobrecalentada ante una demanda a la alza del sector externo, combinada con una continua y fuerte demanda interna. Oponerse a una baja del dólar con base en la idea de un exceso de capacidad empieza a resultar menos válido ante las tasas de crecimiento interno de 1 a 1.5%. No obstante, como la Reserva Federal continúa alerta frente a

la inflación, vería con desconfianza cualquier descenso importante en el dólar, y menos aún lo ayudaría con una expansión monetaria.

OTRAS FUERZAS MACROECONÓMICAS

La fórmula ideal para el ajuste del sector externo sería revertir el desequilibrio fiscal-monetario, política que dominó durante los ochenta. Una política monetaria rígida combinada con una política fiscal suelta ha tendido a conservar tanto las tasas de interés como el dólar indebidamente altos. A principios de 1990, finalmente se dieron las condiciones para llevar a cabo una reducción del déficit fiscal. La reducción de la hostilidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética dio como resultado que, por primera vez, un gobierno republicano pudiera considerar seriamente la posibilidad de reducir los gastos en defensa.

Este cambio significaba que el proceso de secuestración bajo la legislación Gramm-Rudman-Hollings (GRH) empezó a ser una amenaza real. Previamente, la renuencia de los republicanos para disminuir los gastos en defensa, y la de los demócratas para que se recortara el presupuesto de los programas internos, significó que las reducciones automáticas, de acuerdo con la legislación GRH, se consideraban inaceptables y por lo tanto carentes de sentido.

No obstante, en el segundo trimestre de 1990, empezó a vislumbrarse que una vez más el Congreso cambiaría los objetivos de la legislación GRH. La Oficina de Presupuesto del Congreso (Congressional Budget Office, CBO) predijo que si no había un cambio en la política, el déficit fiscal permanecería en 159 000 millones de dólares en el año fiscal de 1990, y que sería de 161 000 millones en el año fiscal de 1991 y de 124 000 millones en el año fiscal de 1992, cantidades mucho más altas que las propuestas por la legislación GRH, que son de 100 000, 64 000 y 28 000 millones de dólares, respectivamente (CBO, 1990a, p. xv; 1990b, p. 190). El presupuesto de la administración Bush proyectó déficits de sólo 120 000 millones de dólares durante el año fiscal de 1990 (lo cual excede los objetivos de la legislación GRH), 61 000 millones para el año fiscal de 1991 y 24 000 millones para el año fiscal de 1992 (lo cual logra los objetivos para el periodo 1991-1992). Sin embargo, la CBO reestimó el probable resultado de las políticas propuestas por el gobierno bajo su-

posiciones macroeconómicas consideradas más realistas, y calculó que incluso las políticas propuestas dejarían el déficit en 158 000 millones de dólares en el año fiscal de 1990, en 131 000 millones en el año fiscal de 1991 y en 84 000 millones en el año fiscal de 1992, cifras mucho más altas que los objetivos de la legislación GHR (CBO, 1990b, p. 4).

Durante el segundo trimestre de 1990, la discusión empezó por sacar a la luz en el debate político que sería "irresponsable" cortar el déficit a un nivel tan bajo como lo indican las metas de la legislación GRH, pues se corre el riesgo de una recesión. Por primera vez, el presidente Bush insinuó que quizá se pudiera negociar una elevación en los impuestos, aunque parecía renuente a considerar un aumento en el impuesto sobre la renta, y exigió seguridades de que un aumento a cualquier otro tipo de impuestos no se traduciría en mayores gastos gubernamentales. La posible revisión de las metas de la legislación GRH planteaba también dificultades por el problema de si se incluye el efecto del enorme déficit de la crisis del sistema de ahorro e inversión (parece ser que había consenso en excluirlo) y de cómo tratar el crecimiento excedente en el sistema de seguridad social (el consenso parece ser incluirlo).

El panorama general de las finanzas públicas, por consiguiente, muestra una tendencia hacia una baja modesta en el déficit, desde luego en menor medida que la que señalan las metas de la legislación GRH, que se hace aun más modesta dado el mediocre conocimiento económico. En pocas palabras bajo estas circunstancias, no se contará en el mediano plazo con la política fiscal para luchar contra las posibles tendencias recesionistas. Continuar con el ajuste fiscal a pesar de un lento crecimiento podría ser recomendable desde el punto de vista del largo plazo, pues la deuda del gobierno federal en manos del público se ha multiplicado geométricamente de 26.5% del PNB en 1980 a 55.6% en 1989 (CEA, 1990, p. 383). En efecto, la respuesta apropiada ante un crecimiento económico lento si es que surge, no debe propiciar el aumento de los gastos deficitarios, sino simplemente aceptar el bajo crecimiento como una inevitable consecuencia de los excesos fiscales de los ochenta.

Las dificultades en las áreas de presión de los salarios y de la fragilidad del sistema financiero ya se han discutido antes. A esto se puede añadir que el estímulo proveniente de la construcción de casas habitación no es muy probable en un medio en donde la prolongada expansión del mercado de bienes raíces pa-

rece haber terminado y donde la pregunta que enfrentan muchos propietarios ya no es ver qué tan grandes pueden ser sus ganancias sobre el capital, como solía ser en el pasado, sino qué tan grandes pueden ser las pérdidas sobre sus propiedades.[9] La construcción comercial está en peores condiciones después de haber pasado por un serio periodo de exceso de construcción anterior a los cambios en la ley del impuesto de 1986, que eliminó los incentivos fiscales a la construcción.

El panorama para la economía de Estados Unidos depende fundamentalmente del nivel de propensión al consumo. En la primera mitad de 1990, la propensión al consumo permaneció relativamente alta. Si se mantuviera alta, también lo hará la inversión privada. Las encuestas sobre las intenciones de los inversionistas muestran que continúan optimistas y mantendrán la inversión aunque hubo contrastes entre sectores fuertes, como la aviación, y sectores débiles, como el de las computadoras.

PRONÓSTICOS ECONÓMICOS

A la luz de las tendencias expuestas antes, quizá nos sorprendería que los pronósticos no sean todavía más pesimistas de lo que son. El cuadro 3 nos ofrece pronósticos provenientes de fuentes tanto públicas como privadas (como las representadas en el consenso de Blue Chip) para el crecimiento del PNB y de la inflación en Estados Unidos. El cálculo central para el crecimiento en 1990 es de 2%, a pesar de que los del FMI y la CBO, de 1.7% provienen de fuentes autorizadas. Subsecuentemente, los pronósticos se sitúan en el orden de 2.3 a 2.5% para 1991 y en alrededor de 2.8% para 1992. Todos los pronósticos anticipan una continuada inflación del orden de 4 a 4.5 por ciento.

Lo expuesto antes sugiere que el consenso de los pronósticos está más del lado optimista que del pesimista. No sería sorprendente que el crecimiento para 1990 fuera de 1.5% y que la ten-

[9] Mankiw y Weil (1989) proyectaron una baja anual en el precio real de las casas de 2 a 3% en los próximos dos decenios como consecuencia del ajuste del mercado después del auge anormal en las compras de casas en las décadas de los setenta y de los ochenta, asociado a la entrada en el mercado de compra de casas de las cohortes de la generación (*baby boom*) de las décadas posteriores a la segunda guerra.

Cuadro 3

Pronósticos alternativos para la economía de Estados Unidos, 1990-1992

	Crecimiento (%)			Inflación (%)		
	1990	*1991*	*1992*	*1990*	*1991*	*1992*
Gobierno (febrero de 1990)[a]	2.6	3.3	3.2	4.1	4.0	3.8
CBO (marzo de 1990)	1.7	2.4	2.5	4.0	4.3	4.3
FMI (abril de 1990)	1.7	2.3	—	4.1	4.1	—
OCDE (diciembre de 1989)	2.3	2.5	—	4.5	4.7	—
Consenso de Blue Chip (mayo de 1990)	2.0	2.3	2.8	4.3	4.2	4.3

[a] Cuarto trimestre/cuarto trimestre

Fuentes: CEA, *Economic Report of the President 1990,* p. 58; CBO, *An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Years 1991*, p. 22; FMI, *World Economic Outlook*, abril de 1990, p. 31; OCDE, *Economic Outlook*, diciembre de 1989, p. 49; *Blue Chip Economic Indicators,* marzo y mayo de 1990.

dencia al alza de una tasa potencial de 2.5% sea más lenta que lo anticipado en casi todos los pronósticos del cuadro 3. Por lo menos, se puede decir que pocos fuera de la administración anticipan un vigoroso crecimiento de 3% o más, para los tres próximos años.

Los pronósticos de la CBO y del consenso de Blue Chip hablan de que la tasa de desempleo puede llegar a 5.3% en 1989 y a cerca de 5.5% en 1990, y que así permanecerá durante 1992. Las tasas subirán si el crecimiento se hace más lento.

IMPLICACIONES PARA EL LIBRE COMERCIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

En conjunto, el panorama para la economía de Estados Unidos se presenta débil y particularmente problemático en el sector externo. En el campo de la política comercial, el gobierno parece estar bajo una continua, y quizá cada vez más intensa, presión proteccionista conforme el público y los legisladores reaccionan ante las noticias de la prensa cada vez peores, sobre el déficit comercial del país. Aunque la presión política adicional proveniente del problema del desempleo no es tan grande como si la economía entrara francamente en recesión, sin duda el crecimiento lento del desempleo no ayuda mucho a la liberalización del comercio.

No obstante, la política de Estados Unidos puede favorecer la formación de una zona de libre comercio. La administración Bush está interesada en proporcionar a México cualquier ayuda económica de bajo costo. El presidente Salinas parece estar siguiendo una estrategia económica que produzca impactos económicos positivos, con la esperanza de reavivar la inversión, en especial la extranjera. Éstos han incluido el pacto sobre la deuda externa, la liberalización de los reglamentos de inversión directa y la privatización, y más recientemente, la desnacionalización del sistema bancario. El anuncio de una zona de libre comercio con Estados Unidos podría afianzar en este país la seguridad de que en México el libre comercio llegó para quedarse y, por tanto, reafirmar la confianza de los inversionistas extranjeros en que el potencial de proyectos de inversión con base en las exportaciones a Estados Unidos, tienen un futuro seguro y firme en México.

En el pasado, el obstáculo para establecer un libre comercio

entre México y Estados Unidos hubiera sido la oposición de los industriales mexicanos, que estaban acostumbrados a vivir sumamente protegidos. Sin embargo, México ha cortado de una manera tan tajante la protección externa, que la liberalización adicional que implica el libre comercio con Estados Unidos será un paso más leve que las medidas de liberalización que ya se han tomado. Parece ser que los industriales mexicanos han llegado a la conclusión de que su producción debe ser competitiva a nivel mundial (aunque sin duda muchas pequeñas empresas seguirán apoyando el modelo de la economía cerrada).

La ironía es que la principal oposición a un acuerdo sobre el libre comercio México-Estados Unidos no viene precisamente de México sino de Estados Unidos, en especial del sector laboral. La AFL-CIO es la que más se ha opuesto al área de libre comercio.[10] La razón es comprensible: los costos por salarios en México son sumamente bajos y los trabajadores estadunidenses prevén una presión descendente en los salarios, proveniente de la creciente competencia de la mano de obra mexicana, ya sea directamente a través de un flujo creciente de trabajadores o indirectamente a través de un creciente flujo de bienes intensivos en mano de obra. Si consideramos que el sector laboral de Estados Unidos tuvo pocos motivos para oponerse al libre comercio con Canadá, donde los niveles salariales eran comparables con los de Estados Unidos, su reacción era predecible ante la proposición del libre comercio entre Estados Unidos y México.

Un entorno macroeconómico de un crecimiento vigoroso y un desempleo bajo en Estados Unidos pueden llevar a superar la pronosticada oposición al pacto de libre comercio por parte del sector laboral y de las empresas de sectores afectados, tales como la industria del vestido. Sin embargo, el macropanorama para los tres próximos años probablemente presente un crecimiento mediocre, incluso con alguna posibilidad de franca recesión. Además, las deterioradas cuentas externas probablemente hagan crecer la presión proteccionista y no sería extraño que esto tuviera algún efecto adverso en el acuerdo con México.

Un fracaso de la Ronda Uruguay posiblemente induzca a los políticos estadunidenses a presionar con más ahínco para que se lleve a efecto el acuerdo de libre comercio México-Estados Unidos, tanto como el fracaso de la reunión ministerial del GATT,

[10] Reunión del Consejo de la AFL-CIO, a principios de mayo de 1990.

en 1982, condujo al representante comercial estadunidense a buscar arreglos comerciales bilaterales para que el libre comercio no se viera entorpecido por el mínimo común denominador entre las demás naciones interesadas en el comercio. Sin embargo, si la Ronda tiene éxito, esto favorecerá a México y a Estados Unidos, ya que ambos países tienen grandes intereses en sus resultados.

La trayectoria histórica de México hacia un comercio abierto aumenta la posibilidad real de un comercio libre con Estados Unidos. Sin embargo, existen serios obstáculos (especialmente la reacción del sector laboral) que tendrán que salvarse para que pueda materializarse dicho acuerdo.

El entorno macroeconómico para los próximos tres años, probablemente no sólo no sea muy propicio en este respecto, sino que bien podría resultar perjudicial.

Referencias

Council of Economic Advisers (CEA), *Economic Report of the President 1990*, Washington, CEA, febrero de 1990.

Cline, William R., *American Trade Adjustment: the Global Impact,* Washington, Institute for International Economics, marzo de 1989a.

______, *United States External Adjustment and the World Economy* Washington, Institute for International Economics, mayo de 1989b.

Congressional Budget Office (CBO), *The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1991-1995*, Washington, CBO, enero de 1990a.

______, *An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Years 1991*, Washington, CBO, marzo de 1990b.

Department of Commerce, *Gross National Product: First Quarter 1990*, BEA 90-19.

Department of Labor, *The Employment Situation: May 1990,* USDL 90-279.

Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook*, Washington, FMI, abril de 1990a.

______, *International Financial Statistics,* mayo de 1990b.

Mankiw, N. Gregory y David N. Weil, "The Baby Boom, the Baby Bust and the Housing Market", en *Regional Science and Urban*

Economics, 19 (2), mayo de 1989, pp. 235-258. NBER, reimpresión 1357.
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Economic Outlook*, diciembre de 1989, París OCDE, 1989.
Wall Street Journal, 5 de junio de 1990.

LOS ESTÁNDARES SOCIALES EN MÉXICO Y LAS ESTRATEGIAS EMPRESARIALES DE ESTADOS UNIDOS EN UN MERCADO INTEGRADO DE AMÉRICA DEL NORTE

MICHAEL J. PIORE

Massachusetts Institute of Technology

En este trabajo me propongo ofrecer un marco contextual para meditar sobre el papel de la política económica y social de México en una zona norteamericana de libre comercio. Destacaré en especial lo referente a la política social, puesto que sabemos que en este libro hay otras contribuciones que enfocan el tema de la economía política con más detalle. Sin embargo, debo poner de relieve, desde un principio, que estamos hablando también de política económica. Uno de los puntos principales de este trabajo es hacer notar que la distinción entre política económica y política social es engañosa en muchos aspectos, y que en el caso de México en especial se pueden distorsionar las opciones disponibles actualmente tanto para el país como para una agrupación más grande que comprende a toda América del Norte, de la cual México es parte integrante.

La paradoja de la política social en un mercado norteamericano es que México, como país, está comprometido con una ideología política que apoya el papel activo del Estado en la protección del bienestar social de sus ciudadanos. Esta ideología contrasta con la de Estados Unidos —país que sería el socio comercial más importante—, que es mucho más recelosa en cuanto a la acción del Estado, y que considera que la mejor garantía para el bienestar social del país está basada en el mercado. Y aun así en términos de lograr ventajas competitivas en el merca-

do agregado, México parece estar destinado a desempeñar el papel de socio de bajo costo, y su capacidad de beneficiarse de esta relación parece estar basada en el mantenimiento de estándares sociales decididamente inferiores a los de Estados Unidos.

Ideológicamente, la posición de México es similar a la de Canadá, país que también hace un planteamiento más social, o menos individualista, de la política económica y de la acción social que Estados Unidos. Pero además, y en contraste con México, los niveles sociales son más altos en Canadá que en Estados Unidos, y el punto central en los debates políticos que durante los últimos siete años se han celebrado en Canadá ha sido precisamente el de que existe la posibilidad de que esos niveles sociales se vayan deteriorando poco a poco con un libre comercio.

La atención médica: su aspecto social oculto

El debate que surgió en Estados Unidos en cuanto al costo de los seguros médicos es una clara señal de que el problema es más complejo de lo que parece. Las grandes empresas estadunidenses se quejan de que el seguro privado en Estados Unidos es tan caro que las coloca en una situación de importante desventaja ante sus competidores extranjeros, entre ellos los canadienses, por lo que han dado inicio a una campaña para deshacerse de estos costos. En la actualidad esa campaña está dirigida en todas las direcciones a la vez. Algunas de ellas son relativamente progresistas en cuanto a la política social, otras son completamente retrógradas. Así, una de ellas propone transferir la carga del seguro a los empleados; otra propone reconsiderar el sistema de atención médica en forma global, lo cual podría desembocar en un seguro social o en una mayor regulación de los proveedores, pero también puede conducir a un acceso más restringido a la atención médica para aquellos que no están asegurados. Lo que se puede concluir de este debate es que el costo del seguro privado está inflado debido a que existe una estructura de pagos para los servicios médicos destinados a reembolsar a los proveedores que dan atención médica gratuita a los indigentes. En la medida en que esto sea cierto, la profunda lección que nos ofrece el diferencial entre Estados Unidos y Canadá es que la de aquel país no es del todo la sociedad individualista y social que pretende ser. Existen ciertas responsabilidades sociales que, según parece

no queremos o no podemos evitar, aunque no lo afrontemos abierta y firmemente mediante una política pública, en último término, como sociedad, sí nos enfrentamos a estas enormes responsabilidades.

Resulta irónico que el financiamiento para la atención médica de los indigentes haya caído dentro de la categoría social oculta que en alguna ocasión estuvo ocupada por el licor y por la práctica de abortos, y que hoy en día lo está por las drogas y las prostitutas. Y es ciertamente reconfortante saber que nosotros, como sociedad somos después de todo, más humanos y caritativos de lo que aparentamos ser cuando vamos a las urnas a votar. Sin embargo, esto no quiere decir que esta conciencia social "escondida" de Estados Unidos se pueda considerar como un apoyo sistemático para mantener los niveles sociales de nuestros socios comerciales en un mercado común. Para corroborar lo dicho a este respecto, pienso que es preciso observar más sistemáticamente las estrategias empresariales y sindicales.

ESTRATEGIAS EMPRESARIALES

En este aspecto, podemos ver que cualquiera que sea la naturaleza de nuestra conciencia social, también hay posibilidades dentro de un cálculo económico mucho más estrecho para los asuntos sociales progresistas. Esta posibilidad está creada por una aparente dicotomía entre dos estrategias empresariales diferentes. Una es la tradicional estrategia de la producción en serie que han seguido los empresarios estadunidenses durante casi toda la historia de su industria. Esta estrategia está dirigida por las economías de escala válidas a lo largo de toda una trayectoria tecnológica basada en el uso de maquinaria especializada y trabajadores capacitados únicamente para fabricar productos en serie para un mercado de masas.

En una economía cerrada, esta estrategia fue consistente con una relativamente generosa política social: las economías de escala hacen que la estructura de costos de la empresa sea mucho más sensible a la magnitud del mercado que a los salarios, la seguridad social, etc., y el subir los salarios y ampliar la seguridad social, a condición de que se pudieran generalizar dentro de la economía, globalmente, haría que realmente se expandiera el mercado y que se promovieran los aumentos en la escala de producción, lo cual bajaría los costos. Sin embargo, en un mer-

cado internacional, este ciclo social benigno es mucho más problemático. No se trata simplemente de que el poder adquisitivo creado por los altos estándares laborales de la clase trabajadora de un país tenga la posibilidad de infiltrarse en naciones con niveles laborales bajos, sino además de que las técnicas de producción en serie se han adoptado con éxito en los países en desarrollo que cuentan con mano de obra barata y niveles sociales mucho más bajos que en Estados Unidos, y de que nuestra economía es lo suficientemente abierta como para que la demanda real se filtre hacia ellos. Cuando esto sucede, las economías de escala actúan como refuerzo de los efectos de los salarios y los niveles sociales bajos, mas no para compensar los salarios y los niveles sociales altos. En la medida en que la producción se desvíe hacia los productores baratos, declinará la escala en el país caro, lo que llevará a un alza mayor en el costo, y aumentará la escala para los productores baratos que posteriormente aumentarán sus beneficios en el costo.

La otra alternativa de estrategia que persiguen muchos de nuestros competidores europeos, está enfocada a un mercado de estratos altos mediante la producción de una gama de bienes más diversificados, e incluso que se adaptan al consumo, que puedan competir con los productos estándar con base en su calidad y sus especificaciones. Esta estrategia de producción implica un sector obrero altamente especializado e instalaciones y equipo general de uso múltiple capaz de adaptar sus operaciones a medida que el producto cambia. Desde hace muchos años, esta estrategia ha generado en Estados Unidos una constelación de pequeñas empresas, tales como, por ejemplo, la industria de la construcción en la mayoría de las ciudades importantes o la industria de alta costura en Nueva York. Pero esta estrategia también se puede aplicar en empresas relativamente grandes que abarcan entre sí los componentes de esos conglomerados regionales o que conciertan alianzas estratégicas con otras empresas mediante el sistema de subcontratación en la construcción comercial. Esta estrategia flexible depende menos de la magnitud del mercado y, en ese sentido, está mucho menos "incrustada" en la economía, pero es mucho más dependiente de la comunidad industrial general, dentro de la cual funciona. Esta comunidad le proporciona socios para el proceso de producción. La comunidad también fomenta y mantiene una fuerza de trabajo altamente calificada así como la investigación y el desarrollo del equipo de usos múltiples. Dado que estos recursos los puede usar

cualquiera, una empresa por sí sola no tendrá muchos incentivos para invertir en capacitación o en investigación y desarrollo.

LA INVESTIGACIÓN EN RECURSOS HUMANOS Y RELACIONES INDUSTRIALES

Como consecuencia de los ajustes en la estrategia empresarial amplia, parece ser que se está dando un cambio en las pautas que siguen las relaciones industriales y el manejo de los recursos humanos. En las primeras décadas posteriores a la segunda guerra mundial, el control de los recursos humanos en la industria manufacturera de Estados Unidos, y en menor escala en la industria en su conjunto, estaba organizado en divisiones por funciones claramente definidas y líneas de autoridad. Se hacía una distinción tajante entre la fuerza de trabajo y el personal administrativo; el horario de trabajo se organizaba con base en una serie de tareas cuidadosamente delineadas, agrupadas en una serie de empleos perfectamente bien definidos (y por regla general bastante minuciosos). Los salarios, las medidas disciplinarias, la seguridad en el empleo y las líneas de promoción estaban ligados a esas definiciones de los empleos. La autoridad administrativa estaba estrictamente definida, pero en contraste con el trabajo de los obreros, esta definición se hacía con más frecuencia en términos de áreas funcionales de autoridad y responsabilidad que en términos de las tareas que implica el propio trabajo. En contraposición a los obreros, los administradores tendían a ser asalariados y a diferencia de aquéllos, recibían mayor seguridad en el trabajo, pues no estaban sujetos a suspensión y despido. Mirando hacia atrás, es fácil ver la relación entre el manejo de los recursos humanos, el proceso de producción y la estrategia empresarial. La elaboración de productos estandarizados para un mercado masivo estable con recursos fijos altamente especializados condujo a una clara demarcación de las tareas laborales y de las responsabilidades funcionales.

En los ochenta, los directivos estadunidenses han tratado de salirse de este patrón estándar y han empezado a experimentar con otras prácticas de manejo de los recursos humanos. La clara separación que existía entre obreros y directivos está cambiando en forma cualitativa y ahora se da el caso de que los trabajadores tienen representación en los equipos de administración, e incluso en los cuadros directivos de las empresas. Las líneas de

autoridad administrativa se borran mediante las estructuras básicas de organización en las que un simple gerente se reporta a más de un patrón; en el renglón de la fuerza de trabajo no administrativo, ya se han abandonado las tradicionales definiciones del trabajo y ahora existe un margen más amplio en las categorías y las designaciones de trabajo son más flexibles; ahora se separa la seguridad de pago por trabajo, del pago por conocimiento, del reparto de utilidades y de los bonos relacionados con el grupo de colaboradores; hoy en día las garantías por empleo directo, aun cuando a veces están limitadas por algunas restricciones a determinadas clases de trabajadores y contienen cláusulas de escape para contingencias, están sustituyendo el despido y el retiro según la antigüedad.

Mis colegas Kochan, Katz y McKersie han resumido un nuevo modelo de relaciones industriales a partir de estos avances, en el cual el contrato colectivo se basaría más en los logros importantes que en la imposición de reglas y reglamentos que limiten las decisiones de los directivos. A cambio de esto, los sindicatos participarían realmente en la administración mediante el control de calidad en los talleres y en las decisiones empresariales estratégicas, llegando incluso hasta a tener una representación en el cuadro de directivos de la empresa. Esta nueva posición del sindicato en la empresa podría permitirle abandonar el control de los empleos y aceptar los nuevos sistemas de determinación de salarios, seguridad en el empleo y estructuras de las carreras.

Entre los gerentes de recursos humanos mismos, está surgiendo un nuevo concepto de fuerza de trabajo estrechamente ligado a la empresa y fuertemente aliado con la dirección a través del reparto de utilidades y de las garantías de empleo, de una capacitación amplia y con la voluntad y la capacidad de los trabajadores para aceptar nombramientos flexibles de empleo. Este panorama parece ser consistente con los nuevos modelos de relaciones industriales, pero no necesariamente considera la representación del sindicato. De hecho, probablemente es cierto que, por lo menos en Estados Unidos, esto no suele suceder. Es más, esto se concibe casi invariablemente en términos de la dicotomía núcleo-periferia en la cual la fuerza laboral que está más ligada a la empresa se suplementa con una capa de trabajadores más o menos temporales, tales como trabajadores de medio tiempo, o temporales durante el verano, empleados que provienen de agencias y arreglos de subcontratación, que relajan la

tensión entre la presión del mercado, por empleo y los compromisos de empleo hacia el núcleo de la fuerza de trabajo y la capacitación invertida en ello.

EVALUACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS NUEVOS MODELOS

Ante esta situación, parece ser que los nuevos modelos de relaciones industriales y de desarrollo de recursos humanos están relacionados con una modificación de la producción en serie, según la estrategia de elaborar productos diferenciados de alta calidad. Ciertamente, las empresas mismas dicen estar buscando "mayor flexibilidad" en el proceso. Pero el significado de este término es de hecho muy ambiguo, pues dentro de él caben por lo menos tres planteamientos estratégicos diferentes. Para algunos directivos, el problema básico es deshacerse de las limitaciones del viejo sistema y volverse más competitivos bajando los costos. No es que tengan un compromiso fundamental con las nuevas prácticas; éstas, para ellos, son simples caminos para inducir a la fuerza de trabajo a aceptar mayor libertad por parte de los patrones. En otras palabras, para estos directivos, realmente no existe un nuevo "modelo"; simplemente existe una serie de limitaciones más o menos rígidas del modelo viejo, y los cambios en la práctica representan en efecto un reto real para los estándares sociales.

Para otros directivos, el "nuevo" modelo representa esencialmente una modificación importante del modelo viejo pero *dentro* de una estrategia de producción en serie; no es, pues, una modificación hacia una verdadera especialización flexible.

En otro trabajo definí esta modificación como una "producción en serie flexible". La idea central es que mientras en el modelo viejo el aparato productivo estaba dedicado a una simple manufactura y a un solo modelo de un determinado producto, el nuevo sistema es capaz de producir varias clases de productos y, por tanto, de responder de esta manera a las modificaciones de la demanda del mercado.

Los avances en la tecnología de la información han facilitado en gran medida la creación de sistemas de producción de esta naturaleza. Pero para trabajar con eficiencia, éstos requieren de ciertos cambios organizativos. Los más importantes en el manejo de los recursos humanos son que los trabajadores deben tener una capacitación múltiple para que se puedan desempeñar en

todas las fases de la producción, a la vez que las reglas de trabajo tienen que ser menos estrictas para que este movimiento se pueda dar. La seguridad del empleo y el sistema de pagos también necesitan una revisión para propiciar dicho movimiento, promoviendo esta mayor capacitación y, como resultado de ello, conservar el aumento de la inversión en recursos humanos. Además, un sistema flexible de esta naturaleza no propicia el almacenamiento de las mercancías en proceso, lo cual lleva a lo que John-Paul McDuffey llama un sistema frágil, pues requiere de una colaboración más estrecha de los trabajadores entre sí, y entre la fuerza de trabajo y los directivos.

Todos estos ajustes son absolutamente reales, y los modelos de las relaciones industriales y del manejo de los recursos humanos a los que éstos llevan en la práctica, lo califican, en efecto, como un modelo alternativo. Pero la flexibilidad que éstos introducen y la capacidad para responder a los cambios del mercado siguen estando muy limitadas. Los ajustes no equivalen, pues, a una calidad alta o a una estrategia de diferenciación de productos que nos permitiría competir en los mercados mundiales en un plano diferente al de la producción en serie, y no queda claro que países tales como Canadá o Estados Unidos queden en mejor posición para llevar a cabo una estrategia de producción en serie, más flexible, que otros países competidores, de mano de obra barata, tales como Corea o Malaysia.

La tercera alternativa es seguir una estrategia de diferenciación real de un producto. Esto implica un sistema de producción cada vez más abierto en el que las diferentes variantes del producto no se conocen completamente de antemano y que se puede adaptar no sólo a un mercado errático, sino a uno no previsto con antelación en donde el producto pueda realmente adaptarse a una demanda específica. En el nivel en que se especifiquen los modelos alternativos, los cambios en las estrategias industrial y de recursos humanos involucrados en ellos aparentemente son los mismos que los que se dan en la producción en serie flexible, pero en la práctica implican un punto de partida mucho más profundo que el de la producción en serie clásica. Por ejemplo, los trabajadores necesitan capacitarse en forma mucho más amplia para esta estrategia que en una que se mueva en un tipo cualitativamente diferente, de desarrollo de capacitación altamente especializado, una en que realmente se requiera la comprensión conceptual del proceso de producción. El tipo de colaboración entre trabajadores y directivos es también cualitativamente dife-

rente (en esta tercera estrategia, empieza a desaparecer realmente la diferenciación).

LA AMBIVALENCIA DEL CUADRO DIRECTIVO

Así como es posible identificar estas tres estrategias tan diferentes, relacionadas con los nuevos modelos, es raro encontrar una empresa que esté comprometida clara y llanamente con sólo una de ellas. Muchos de los directivos, de hecho, están genuinamente confundidos en cuanto a estas diferenciaciones y, en algunas empresas donde parecen comprender las diferencias, los ejecutivos se sitúan en diferentes facciones, cada una de las cuales está comprometida con uno u otro planteamiento. Lo que está sucediendo en muchas empresas es que existe un consenso directivo en torno a las innovaciones organizativas especiales o a las reformas estructurales, que no tiene nada que ver con un consenso sobre lo que implican los cambios. En otras palabras, existe consenso en cuanto a las tácticas, construido en torno a una coalición de las facciones directivas con enfoques estratégicos fundamentalmente diferentes. En un proceso, esta política social variable y la estrategia del sindicato, podrían ser decisivas en el resultado final.

¿ES VIABLE UNA ESTRATEGIA DE SALARIOS BAJOS?

Surge la pregunta sobre si una estrategia de salarios bajos puede ser viable para México o para la entidad mucho más grande que es América del Norte, de la cual México puede llegar a formar parte a largo plazo. Puede existir una importante diferencia entre una simple estrategia de mano de obra barata y otra que combine los salarios bajos actuales con un sistema de políticas tendientes a subirlos y que a la larga, ajuste los niveles sociales gradual pero inevitablemente. Obviamente, dada la herencia ideológica de la política mexicana, un compromiso retórico para elevar gradualmente los niveles sociales no sólo es aparentemente atractivo, pero de lo que aquí se trata es de que este compromiso real pueda ser verdaderamente atractivo. La atracción se explica en función de tres razones. La primera tiene relación con la distinción entre la producción en serie clásica y la producción en serie flexible, y la dificultad a la que se están enfrentando los

productores estadunidenses para llevar a cabo los arreglos organizativos apropiados para realizar esta última.

Parece ser que la producción en serie flexible se originó en Japón, cuando los productores japoneses trataron de adoptar las técnicas de producción estadunidenses a una estrategia empresarial en la que no tuvieran que congelar el producto durante largos periodos de tiempo, como se hacía en Estados Unidos. Estas técnicas hoy en día se han copiado en otros países industrializados. Sin embargo, han tenido más éxito en Europa que en Estados Unidos. La tradición artesanal más fuerte y el compromiso relativamente tardío hacia la producción en serie, dejó a la mayoría de las empresas autóctonas estructuras institucionales relacionadas con una especie de flexibilidad artesanal. Y lo que es más importante, dejó un equipo de mano de obra altamente especializada, que es difícil de reproducir en Estados Unidos. Incluso hoy en día, cuando nuestros principales competidores han cambiado entusiastamente para adoptar organizaciones y tecnologías flexibles, en Estados Unidos aún se sigue discutiendo la viabilidad y la superioridad del sistema flexible.

Más seriamente, en términos de las perspectivas para las empresas estadunidenses que tratan de sacar ventaja de los salarios bajos de México, el sistema japonés también se ha exportado a otros países subdesarrollados de Asia. Estos países, en contraste con los europeos, tienen una ventaja para adaptar la producción en serie flexible ya que son campos vírgenes sin viejas prácticas organizativas que desplazar. Ellos, como originalmente hicieron los japoneses, están tratando de desplazarse a estratos altos en el mercado, y por tanto están comprometidos a llevar una estrategia empresarial que utilice un alto grado de flexibilidad, tanto como lo permitan las nuevas estructuras organizativas y las tecnologías, aun cuando el medio de los negocios a corto plazo no la imponga. En contraste, los productores estadunidenses se muestran propensos a seguir con el sistema de un solo producto en una sola línea de producción, si es posible, incluso aunque la línea estuviera originalmente diseñada para producir varias alternativas. Y quizá hay algo más importante; en Asia, suelen ser las empresas japonesas las que realmente instalan las estructuras flexibles en empresas satélites o afiliadas en el extranjero y, por tanto, vienen directamente de la empresa matriz.

Del mismo modo, las empresas mexicanas inspiradas en las estadunidenses, muy bien pueden estar compitiendo en el mercado mundial con los productores asiáticos que están usando di-

ferentes técnicas y formas de organización con niveles equivalentes de salarios o incluso más bajos. Por supuesto, no es evidente que estas nuevas alternativas sean más eficientes que las de Estados Unidos, y obviamente existen importantes facciones dentro del sector empresarial estadunidense que creen que no lo son; pero bien pueden serlo y, en dado caso, los productores de Estados Unidos podrían verse en dificultades.

La segunda razón deriva de la necesidad de igualar la capacidad de la producción en serie para que compita con una estrategia de diferenciación del producto. Los productos estandarizados producidos en serie son, por regla general, de inferior calidad que los que se producen por la alternativa de diferenciación, pues esta última se adapta a necesidades específicas. No obstante, se trata de inducir a los consumidores a que acepten los bienes estandarizados porque son más baratos. Por otra parte, históricamente, el diferencial del costo a favor de los bienes estandarizados ha ido aumentando con el tiempo. La producción en serie se benefició con los enormes rendimientos y con los grandes avances tecnológicos, mientras que las tecnologías artesanales mediante las cuales se producían los productos diferenciales, se quedaron estancadas.

Pero en los setenta, esta histórica relación empezó a cambiar. Las nuevas tecnologías relacionadas con las computadoras y con los sistemas de telecomunicación, hicieron a la producción diferenciada más dinámica y las nuevas formas de organización se apoyaron en estos nuevos avances tecnológicos. Como consecuencia, el diferencial del costo entre la producción en serie y la diferenciada está decayendo y a medida que esto sucede, se va consumiendo gradualmente el mercado de los bienes producidos en serie. El efecto que produjeron estos cambios fue más lento en los ochenta; la revitalización general económica en el mundo industrializado, el crecimiento de las zonas de libre comercio, la Comunidad Económica Europea y ahora el mercado de América del Norte, han hecho renacer la producción en serie. Pero dadas las utilidades cada vez mayores, la producción en serie depende mucho más que la producción diferenciada de los desarrollos favorables en cuanto a su dinámica de costos, y con el tiempo, éstos pueden resultar muy difíciles de mantener.

La tercera razón surge de que aun cuando, sin duda, una parte del efecto de los salarios bajos mexicanos y por ende de los niveles sociales, redundará en mayores oportunidades de empleo en el propio México, éstos también influirán en que bajen

los salarios y los niveles sociales de los trabajadores relativamente poco capacitados y poco preparados de Estados Unidos. De hecho, algunos de esos trabajadores son mexicanos y probablemente habrá mucho más si en un futuro se lleva a cabo un tratado de libre comercio; pero la mayoría son minorías raciales y étnicas cuyos resentimientos por su posición en la estructura social de Estados Unidos son muy desestabilizadores en el aspecto social. Estados Unidos ha probado ser notablemente resistente a las tensiones que esto crea, pero también ha tenido periodos en que éstas se han dejado sentir en el ámbito político, lo cual ha producido cambios importantes en la estructura económica y social. Parece ser probable que la competencia irrestricta de la mano de obra barata que proviene de México eventualmente podría producir una reacción en contra del libre comercio, y que tarde o temprano esta reacción tendrá éxito.

Visto de una manera global, estas razones sugieren que la política de salarios bajos puede tener sus ventajas siempre y cuando esté regulada dentro de un marco de limitaciones legales y de normas sociales que con el tiempo tenderán a ser más exigentes cada vez más. En cierto sentido, ésa fue la política de desarrollo que llevó a cabo Japón. Los patrones japoneses comprendieron que así como al principio podían competir con base en el bajo costo del salario, después tendrían que competir con base en una mejor calidad. Esto condujo a la creación de estructuras organizativas y sistemas de recursos humanos capaces de sostener una continua superación en la calidad de sus productos.

Si en México se aplicara una política análoga, esto presionaría a los patrones a generar estructuras capaces de cambiar gradualmente de la producción en serie clásica a una oferta de productos más diferenciados. En otras palabras, esto sería un indicio para las empresas estadunidenses de que un mercado de América del Norte no representa un respiro indefinido de las presiones para llevar a cabo la reforma organizativa. Esto serviría a la vez como una defensa contra la competencia de otros productores extranjeros que trabajan con mano de obra barata y que invaden el mercado "desde abajo", y contra la competencia de los productos diferenciados provenientes de Europa y Japón que invaden desde arriba, además de que sería también una manera de responder a la reacción de algunos grupos minoritarios de Estados Unidos.

Una política de esta índole es eminentemente consistente con la ideología que se profesa en México. De hecho, dada esta

ideología, el peligro real es que en respuesta a una mala percepción de las realidades económicas, se dé un compromiso completamente retórico, desprovisto de un contexto real o de credibilidad ante los ojos de la comunidad empresarial, cuyas opciones organizativas probablemente son determinantes para el progreso del bienestar económico no sólo en México sino también en Estados Unidos.

CONSIDERACIONES SOBRE UN ÁREA DE LIBRE COMERCIO ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA ENTRE SOCIOS DESIGUALES

GERALD K. HELLEINER

Department of Economics, University of Toronto

México está contemplando entrar en un acuerdo de libre comercio (ALC) con Estados Unidos. El desarrollo de esta idea depende, antes que nada, de la iniciativa mexicana. Puesto que Estados Unidos no desea ser visto como un país que presiona a su vecino, es México el que "debe jugar el balón". ¿Cómo debe hacerlo?

En este ensayo se intenta analizar algunas de las consideraciones analíticas que deberían configurar el debate mexicano sobre este tema, así como destacar alguna experiencia relevante reciente, en particular la firma del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. El estudio se ha realizado desde una perspectiva que puede describirse como ecléctica y escéptica.

En la primera parte se señalan algunos antecedentes y se discute el giro dramático que ha dado México en la liberación de su comercio. En la parte II se comparan los diferentes motivos que existen para la celebración de un ALC entre Estados Unidos y México, y Estados Unidos y Canadá. En la parte III se discuten algunos precedentes de la integración europea y el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, que pueden ser pertinentes con respecto al impacto que un convenio con Estados Unidos puede tener sobre México. En la parte IV se exa-

minan las ventajas específicas del enfoque multilateral desde el punto de vista de países como México. En la parte V se consideran las relaciones tradicionales de ese país con América Latina y otros países, y en la parte VI se exponen algunas alternativas para Estados Unidos en relación con un acuerdo de libre comercio con México. Es característica de un trabajo como el presente que sea el lector quien saque sus propias conclusiones.

I. ANTECEDENTES: LA APERTURA MEXICANA

La discusión de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos debe enfocarse a la luz de los cambios registrados en el comercio y la política comercial mexicana. Durante los últimos cinco años, México ha emprendido una transformación significativa con respecto a la liberación de su comercio. El arancel ponderado promedio sobre las importaciones es sólo de 6.5%. Más importante aún es que sólo quedan muy pocos sectores donde todavía se requieren permisos de importación, e incluso éstos se han ido relajando. Los permisos de importación están disminuyendo tanto en el sector farmacéutico como en el de las computadoras, y solamente quedan restricciones severas con respecto a los automotores. La proporción del PIB dedicada a las importaciones probablemente sea ahora la mayor que ha tenido México en los últimos 40 años (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Importaciones mexicanas como porcentaje del PIB

Años	*Porcentaje*
1950-1952	12
1957-1959	11
1964-1966	8
1987	8
1988*	11
1989*	14

* Estimadas por el autor.

Fuentes: 1960-1966: I. Little, T. Scitovsky y M. Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*. Development Centre, OCDE, Oxford University Press, 1970, p. 11. 1987-1989: estimados a partir de fuentes públicas, y en el caso de 1989, en algunas aproximaciones.

Las graves dificultades de ajuste que se hubieran podido esperar como resultado de esta liberalización generalizada han sido aminoradas por los dramáticos ajustes macroeconómicos que se han producido al mismo tiempo. La devaluación en gran escala del tipo de cambio real y la reducción de los salarios reales han amortiguado el golpe para las industrias que compiten con las importaciones a la vez que fomentaron la rápida expansión de las exportaciones no tradicionales. Resulta difícil evaluar los costos inmediatos de transición o las posibles ganancias en términos de eficiencia en la asignación de recursos, en la denominada eficiencia-x, o en términos de la reducción de alicientes a la búsqueda de rentas monopólicas, etc., en el contexto de cambios tan radicales. No obstante, estas ganancias serán probablemente significativas (aun cuando todavía no lo sean); a juzgar por otras experiencias podrían llegar a ser entre 5 y 10% del PIB. Debe reconocerse, sin embargo, que estas ganancias podrían ser mucho menos importantes en el largo plazo y desde luego en el corto plazo, que la "señal" que están transmitiendo dichos cambios y que de hecho se están transmitiendo internacionalmente a la comunidad intencional.

La renuncia unilateral al empleo de instrumentos comerciales y de políticas industriales tradicionales para restituir la confianza externa puede en verdad haber resultado excesiva o quizá poco deseable para las futuras autoridades comerciales mexicanas, que como consecuencia de ello pueden verse forzadas a considerar políticas menos directas y eficientes. Después de todo, México ha puesto en práctica en el pasado importantes paquetes de políticas industriales específicas; por ejemplo, en las industrias automotriz, farmacéutica, electrónica y en las maquiladoras. El buen éxito de dichas políticas ha sido variable, pero nunca ha estado totalmente ausente. Los instrumentos de la política comercial han figurado predominantemente en estas políticas industriales. ¿Se considera seriamente abandonar esos esfuerzos en el futuro? De no ser así, ¿puede uno estar seguro de que los paquetes de políticas que excluyen el uso de los instrumentos tradicionales sean más eficientes? La prudencia por sí misma aconseja en este momento obrar con cautela en cuanto a un mayor desmantelamiento de los instrumentos de política en México.

La interacción entre la liberalización comercial de México y el equilibrio de su balanza de pagos ha sido asimismo motivo de preocupación. La liberalización prematura y demasiado entu-

siasta puede acabar con los programas de estabilización y ajuste. El volumen de las importaciones de México subió en 45.5% en 1988, mientras que las exportaciones sólo aumentaron en 10% (GATT, 1989, vol. II, p. 19). El año pasado las importaciones subieron en 30% y las exportaciones, fuertemente condicionadas por el precio del petróleo, se elevaron únicamente en 8%, lo que significa que las reservas de divisas, tan difícilmente obtenidas, se han debilitado. Por el momento la única política segura para sortear las dificultades de la balanza de pagos se basa en el tipo de cambio; pero otra maxidevaluación conlleva el riesgo de reiniciar el proceso inflacionario, que apenas se ha logrado controlar recientemente.

Ciertamente, el desempeño de las exportaciones resultará crítico para el buen éxito del programa de recuperación de la economía mexicana. En los últimos años las exportaciones no tradicionales de México, en particular los productos manufacturados, han crecido rápidamente, y la mayor parte de ellos se han colocado en el mercado de Estados Unidos, el cual ha tenido en los años ochenta una expansión sostenida. Más del 80% de las exportaciones manufacturadas de México, incluido el valor agregado en las maquiladoras, van a Estados Unidos. Más de la mitad de este comercio (la proporción varía marcadamente según las industrias) es interindustrial, entre empresas propiedad de Estados Unidos (Weintraub, 1988, pp. 16-17).

II. Motivaciones de Canadá y México para alcanzar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos

Como sucedió en el caso de Canadá, antes del inicio de negociaciones para lograr un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, ha habido en México una creciente preocupación con respecto a las presiones proteccionistas estadunidenses, que constituyen una amenaza para cualquier país tan dependiente como lo es México de los mercados de Estados Unidos. Tanto Canadá como México han buscado asegurarse contra las medidas proteccionistas presentes y futuras de ese país; pero en otros respectos las motivaciones de México y de Canadá para buscar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos son muy diferentes, y estas diferencias pueden ser más importantes que las similitudes.

Los beneficios de la liberación del comercio se derivan de la mejoría de la eficiencia estática, de varios efectos dinámicos que tienen origen en la necesidad de mantener la competitividad a nivel internacional, y de la menor distracción de energías con respecto a la búsqueda de rentas monopólicas, entre otras mecánicas. En muchos países las dificultades de las políticas asociadas con la liberación del comercio son aminoradas si existen claras ganancias para el país y para grupos de interés particulares, derivadas de negociaciones internacionales en las cuales la liberación es "intercambiada" en vez de ser concedida unilateralmente. Éste es el caso en las rondas de negociaciones del GATT que conllevan una ganancia para los exportadores en términos de un mejor acceso a los mercados las cuales ayudan a vencer la resistencia de los sectores sujetos a la competencia de las importaciones que se oponen a las "concesiones" comerciales, las cuales, en definitiva, son con frecuencia de interés social. (Los créditos del Banco Mundial han desempeñado en este aspecto un papel prominente en la década de los ochenta al proporcionar beneficios a algunos grupos dentro de los países que estaban llevando a cabo cambios muy penosos para otros grupos.) En este sentido las normas del GATT, si se cumplen, pueden ayudar a fortalecer y consolidar los regímenes de comercio libre una vez establecidos.

En el caso de Canadá, la amenaza de un mayor proteccionismo por parte de Estados Unidos (evidentemente más poderosa que el atractivo que ofrecía el mercado de exportación tanto tiempo buscado de Estados Unidos) fue de gran ayuda para quienes abogaban en Canadá por la liberación de las importaciones. La principal preocupación de los más ardientes defensores de un área de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos era la liberación del régimen de importaciones canadiense. De haber podido hubieran iniciado desde tiempo atrás (al estilo mexicano) la liberación unilateral, independientemente de lo que hicieran Estados Unidos y otros países miembros del GATT. No es que fueran indiferentes al problema del acceso al mercado de los exportadores canadienses; por el contrario, este tema fue discutido ampliamente. Pero su objetivo principal era encajar de manera efectiva la economía de Canadá en un mercado global competitivo: lograr mayor competitividad interna fue la cuestión que dominó el tema del acceso al mercado en sus percepciones de las necesidades del comercio canadiense (Winham, 1988, p. 44).

El caso de México es evidentemente muy diferente. En ese país se ha iniciado ya una masiva y unilateral liberación de importaciones sin expectativas de un *quid pro quo* directo externo. Los beneficios externos que se han obtenido han sido muy limitados e indirectos, por ejemplo, una más amistosa actitud de la comunidad financiera internacional y del gobierno de Estados Unidos. La reciente "recompensa" de restitución de aranceles preferenciales del Sistema Generalizado de Preferencias en Estados Unidos fue para premiar el buen comportamiento de México, pero fue algo que el gobierno de México no habría podido anticipar.

Puede argüirse que ya que México estaba dispuesto a llevar a cabo la liberación de importaciones, podría haber tratado de hacerlo, como lo hizo Canadá, mediante concesiones comerciales recíprocas con Estados Unidos, y obtener así "concesiones" por parte de ese país como una gratificación a su propia liberación comercial. Por otro lado, también es posible que el fuerte antagonismo hacia Estados Unidos que caracteriza a la política mexicana habría hecho esto políticamente más difícil que la liberación unilateral, lo que muestra una vez más las diferencias específicas de los países con respecto a las políticas económicas y, en particular, la diferencia en los escenarios políticos canadiense y mexicano. En cualquier caso, los defensores de la liberación en México no "necesitan" los problemas inherentes al acceso al mercado de Estados Unidos para lograr sus objetivos internos, al contrario de Canadá que sí los necesitaba. El acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos deberá sustentarse en otras bases.

En el caso de México también son diferentes las razones dilatorias que llevaron a escoger los acuerdos sectoriales comerciales como alternativa de negociación a un acuerdo de libre comercio hasta muy recientemente. En el caso de Canadá, las preferencias oficiales iniciales por lograr acuerdos sectoriales de libre comercio en vez de un acuerdo general de libre comercio tenían su origen en el nerviosismo de Canadá en cuanto a la competitividad de su industria con respecto a la de Estados Unidos. El mismo Acuerdo Automotriz de 1965 contenía varias disposiciones especiales que protegían a la industria canadiense (la cual pertenecía básicamente a Estados Unidos). Por el contrario, los convenios sectoriales entre México y Estados Unidos —acero, textiles, aves de corral, aguacates— han sido diseñados para proteger a las industrias estadunidenses de la competitividad superior de las mexicanas (al tiempo que se liberalizan las

cuotas de Estados Unidos). Para los partidarios de la liberación, la lógica política que busca evadir los innumerables grupos de interés especiales en cada industria y localidades particulares en ambos países, y las dificultades para lograr equilibrar las ventajas mutuas en cada sector mediante un acuerdo general amplio y de largo alcance, es probablemente la misma en ambos casos.

El argumento de México en cuanto a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos es más comprensible si se toma en cuenta la necesidad que tiene México de financiamiento externo. A pesar del buen éxito de la estabilización económica y de los grandes esfuerzos de restructuración, el PIB de México ha estado, hasta muy recientemente, estancado. El pesado servicio de la deuda externa y el deprimido mercado mundial del petróleo han sido los principales factores para que los niveles de inversión sean todavía muy bajos para originar una sólida recuperación.

La reanudación de tasas satisfactorias de crecimiento económico en México depende en gran medida de mayores flujos de capital extranjero (incluido el retorno de capitales mexicanos). Los ajustes macroeconómicos masivos realizados con buen éxito por México y la restructuración de incentivos hacen que ese país esté listo para dar un gran paso hacia adelante, siempre y cuando la inversión sea suficiente para iniciarlo. Es indudable, que por encima de todo lo que explica el interés de México por obtener un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos es su determinación a obtener inversiones extranjeras directas por cualesquiera medios posibles. Dicho acuerdo no sólo fortalecería la confianza de la inversión extranjera al proporcionar una señal sobre cuáles son las futuras intenciones del país, sino que también la favorecería más directamente porque las actividades orientadas a la exportación tendrían mejor acceso al mercado y porque habría "concesiones" al capital estadunidense, que sin duda formarían parte del acuerdo (véase más adelante, Parte III, 2).

Si bien el principal objetivo de Canadá fue su propia liberación a las importaciones, mientras que el de México es aumentar su financiamiento externo, ambos países consideran obviamente su acceso al mercado de Estados Unidos como uno de sus objetivos importantes. Tanto Canadá como México han estado tentados de ver una ventaja en el acceso discriminatorio al mercado de Estados Unidos más que una apertura general y no discriminatoria del mismo. Weintraub se lo ha señalado con franqueza

a los mexicanos: "La lógica de la restructuración de México es que, por el momento, el acceso al mercado de Estados Unidos debe anteceder al multilateralismo; y si dicho acceso es preferencial, tanto mejor (Weintraub, 1988, p. 45).

III. Evaluación del impacto de un acuerdo de libre comercio sobre México

Independientemente de los motivos que existen para celebrar un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos, debe intentarse predecir las posibles consecuencias de dicho acuerdo. Los argumentos tradicionales estáticos con respecto a la "creación de comercio" y la "desviación de comercio" son bien conocidos; dejo que otros autores mejor versados en cuanto a las características específicas de las posibilidades de producción de México y Estados Unidos los exploren (y creo que es importante que así lo hagan). Si bien es posible que los efectos dinámicos de un acuerdo de libre comercio sean más difíciles de predecir, también es cierto que en principio son bien comprendidos. Prefiero, por lo tanto, llamar la atención sobre otras cuestiones, que son de particular importancia en el caso de México y Estados Unidos: *1*) las posibles implicaciones para ambos países de los muy diferentes niveles de desarrollo entre ellos, y *2*) las implicaciones para México de un acuerdo bilateral de libre comercio con un socio mucho mayor y más fuerte.

1. Diferentes niveles de desarrollo: el precedente europeo

¿Cuáles son los problemas que se plantean cuando un país (o un área) relativamente menos desarrollado considera integrarse a (un país) uno mucho más rico? Los debates sobre la ampliación de la Comunidad Económica Europea —que es una unión aduanera más que un área de libre comercio—, para incluir a los países de Europa meridional (España, Portugal y Grecia) pueden ser ilustrativos. Lo que se desprende de estos debates y de experiencias subsecuentes es que los temas no son inherentemente muy diferentes a los que se plantean en otras discusiones de integración. Dependen de las características específicas de las industrias competitivas particulares, de las perspectivas para llevar a cabo una reubicación fluida entre las industrias y las empresas

o dentro de ellas y de las expectativas de crecimiento a más largo plazo, y éstas son enormemente difíciles de predecir (Aktan, 1985).

El debate europeo sobre el impacto de la integración de los mercados de capital, así como la movilidad de la fuerza laboral a nivel nacional e internacional, la armonización de las políticas económicas, la contribución del apoyo financiero a los miembros más débiles, etc., son cuestiones de relevancia con respecto a las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos. Tal vez una de las características más sobresalientes de las investigaciones recientes sea el carácter indeterminado de los resultados. En un análisis de una conferencia reciente (que pronto será publicado, editado por Bliss y Macedo) sobre la incorporación de los países meridionales de Europa a la CE, se concluye que:

> . . .fue imposible predecir cuál de los dos caminos divergentes tomarán los nuevos miembros. El doble choque que representa el ingreso y 1992 puede conducir a sus economías a una depresión o acelerar su modernización. Desafortunadamente los principios económicos no indican un resultado predeterminado. De hecho, el grado de indeterminación es tan grande que los resultados pueden ser o bien brillantes logros o grandes dificultades (CEPR *Bulletin*, 1990, p. 7).

Por si es de utilidad, en el cuadro 2 se presentan algunos datos comparativos con respecto a las economías europeas y norteamericanas. No se intenta con ello sacar conclusiones sino dirigir la atención hacia otras experiencias comparables con la de la región de Norteamérica; conviene destacar que la expansión de la CE incluyó a varios miembros nuevos en lo que ya era un convenio plurilateral; no se trató de un arreglo bilateral.

México es en la actualidad considerablemente mayor en términos del PIB y la población en relación con Estados Unidos, que Grecia o Portugal con respecto a la Comunidad Europea. La divergencia más grande entre México y Estados Unidos radica en la enorme diferencia que existe en sus respectivos ingresos per cápita: el PIB per cápita de Estados Unidos es más de 10 veces mayor que el de México, mientras que el PIB per cápita de la CE es solamente dos o tres veces más grande que el de los países de Europa meridional. El caso de México es, en este aspecto, hasta cierto punto comparable con el de Turquía *vis à vis* la CE.

El PIB de México está estructurado hacia la agricultura en mucho mayor medida que el de los otros dos países de América del Norte; a este respecto se compara con el de Portugal en la CE, y es considerablemente menos agrícola que el de Grecia. Por extraño que parezca, el PIB de México es más industrial que el de Estados Unidos, que se ha convertido en una economía de servicios.

Cuadro 2

Indicadores económicos. Europa y América del Norte, 1987

	Distribución del PIB (%)						
	Agric.	*Indus.*	*Manufacturas (Mfg)*	*Servicios*	*Población (millones)*	*PIB per cápita (EE.UU. $)*	*PIB como % del de EE.UU. o la CE de 9*
México	9	34	25	50	82	1830	3.2 (EE.UU.
Grecia	16	29	18	56	10	4020	1.1 (CE)
Portugal	9	40	na	51	10	2830	0.9 (CE)
España	6	37	27	57	39	6010	7.8 (CE)
(Turquía)	17	36	26	46	53	1210	1.7 (CE)
Canadá	3	35	19	62	26	15 160	8.3 (EE.UU.)
Estados Unidos	2	30	20	68	244	18 530	—

2. Pacto bilateral con un socio más fuerte: el precedente canadiense

Una teoría comercial neoclásica y cándida con respecto a dos países es aquella que supone que cuando un país pequeño se abre al comercio con otro más grande, los beneficios resultantes fluyen de manera desproporcionada hacia el más pequeño. Esto se debe básicamente a que la estructura de precios internos del país más grande es determinante en cuanto a los precios que prevalecen después del trato comercial y, por consiguiente, permanece relativamente indiferente ante la posibilidad de un intercambio internacional que, después de todo, no alterará significativamente su estructura de incentivos. Por otro lado, en el país pequeño la estructura de precios anteriores al trato comercial sufrirá con toda seguridad una modificación considerable, lo

que ocasionará, si se toman en cuenta mayores ajustes en los costos, beneficios mucho más grandes por la reubicación de la producción y del consumo, lo que resulta de las más amplias oportunidades comerciales. Donde existen economías de escala, de las cuales un pequeño país anteriormente autárquico no podría beneficiarse de manera significativa, las ventajas económicas también fluyen supuestamente en forma desproporcionada hacia el país más pequeño.

Una versión más moderna de esta teoría básica —que se presenta con frecuencia con un giro neomercantilista orientado hacia las exportaciones— se basa en la suposición de que si el mercado de un país es 10 veces más grande que el de otro, y si se supone que ambos países tienen inicialmente barreras comerciales equivalentes, entonces la liberación recíproca beneficiará aproximadamente 10 veces más al país pequeño. Estas proposiciones con respecto a la distribución de los beneficios del libre comercio entre dos países, uno pequeño y otro grande, deben obviamente adaptarse a las realidades de los casos particulares. No obstante, se acepta universalmente la suposición de que los países pequeños obtienen mayores beneficios con la liberación del comercio —tanto la propia como la de sus posibles socios comerciales— que los países grandes.

Si se espera que el socio más pequeño en un acuerdo de comercio bilateral obtenga ganancias desproporcionadas de la ampliación comercial, la pregunta obvia es: ¿por qué el socio más grande (y con toda probabilidad el más poderoso) permitiría que ello ocurriera? (Dixit, 1987). Es posible que la naturaleza de suma-positiva característica del juego satisfaga al país más grande en cuanto a los beneficios obtenidos, aunque una porción mayor del "pastel" corresponda al socio más pequeño del acuerdo comercial. Sin embargo, no es así como se comportan los negociadores del país grande; para ellos tiene más sentido explorar la posibilidad de obtener otros beneficios no comerciales. Una mejor hipótesis *a priori* que la de la satisfacción por la naturaleza de suma-positiva del juego es que el país más grande no aceptará entrar en un juego que beneficie de manera desproporcionada al país pequeño (y más débil), a no ser que obtenga un "beneficio lateral" de dicho socio, aproximadamente igual a la ganancia desproporcionada que a éste le ha originado el comercio.

Es indudable que para entrar en el juego algo debe haber en él para el país más grande. ¿Cuál es entonces el "beneficio lateral" que desea Estados Unidos para firmar un acuerdo de libre

comercio con un socio más pequeño? En el caso de Canadá se trataba principalmente del acceso a ese país de las inversiones estadunidenses y de un convenio con respecto a los servicios. Los economistas canadienses que estaban en favor del libre comercio obviamente no consideraron que estas "concesiones" a Estados Unidos fueran onerosas, ni tampoco consideraron que lo fuera la reducción de las barreras comerciales; pero los negociadores y el público canadiense no lo consideraron de igual manera.

En el caso de un posible acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos, o en el de otros convenios de liberación comercial, se plantean problemas semejantes. La cuestión medular es comprender, por lo menos como una primera aproximación, que es poco probable que un país como Estados Unidos, que se guía por el principio de maximizar las utilidades, firme un acuerdo de comercio bilateral con México si éste genera beneficios desproporcionados para México, a no ser que reciba "beneficios laterales" sustancialmente compensatorios. Alternativamente, Estados Unidos puede reducir las ventajas para México, limitando estrechamente la cobertura del acuerdo; por ejemplo, si todos los sectores exportadores "sensibles" de México (acero, textiles, ropa, agricultura y servicios de mano de obra intensiva) se excluyen del acuerdo de libre comercio o quedan sujetos a disposiciones restrictivas, los beneficios para México pueden muy bien confinarse a un "balance" con los obtenidos por Estados Unidos. Éste puede ser el camino más fácil para los negociadores estadunidenses, en términos de las presiones políticas internas (aunque naturalmente privará a ese país de los significativos beneficios del comercio libre).

Ahora bien, ¿qué pasaría si Estados Unidos está verdaderamente dispuesto a liberar seriamente el acceso a su mercado para las exportaciones mexicanas? ¿Qué pediría como compensación? Las demandas a México serían muy parecidas a las que anteriormente hizo a Canadá.

Como en el caso del acuerdo canadiense. Estados Unidos buscaría que sus inversionistas gozaran de tratamiento nacional, así como la eliminación de proporciones máximas en la propiedad de acciones de empresas, el abandono de las medidas restrictivas a las inversiones relacionadas con el comercio (requerimientos en cuanto al contenido local y los requerimientos de exportaciones), mayor protección a la propiedad intelectual de sus empresas, mutilación de los procedimientos de revisión para

los inversionistas extranjeros y las compras de tecnología, y un régimen liberal para el comercio de servicios. Es de esperar también que Estados Unidos ejerza presión sobre la legislación laboral y probablemente sobre la legislación antimonopólica y las políticas que rigen la propiedad pública y/o el comportamiento de empresas públicas.

¿Qué concedió Canadá a cambio de un mejor acceso al mercado de Estados Unidos en sus negociaciones bilaterales con ese país? La mayor parte de las exportaciones canadienses —más del 70% del total— ya tenían acceso a Estados Unidos libres de impuestos antes de firmar el acuerdo de libre comercio. La mera reducción de aranceles nunca fue considerada tan importante por los canadienses como el lograr escapar de las medidas no arancelarias y del proteccionismo contingente cada vez más agresivo de Estados Unidos, en particular de los juicios de impuestos compensatorios y *antidumping* y de las medidas 301. Es importante hacer notar que aun cuando éste fue el objetivo prioritario de la iniciativa canadiense que dio origen al Acuerdo de Libre Comercio, nunca llegó a materializarse. No hubo acuerdo en la cuestión de los subsidios a las exportaciones, la cual se aplazó para ser resuelta posteriormente, pero aún no hay visos de llegar a un acuerdo sobre ella. En definitiva, toda la legislación estadunidense relevante continúa en vigor. Los negociadores canadienses se conformaron con aducir que habían conseguido todo aquello que era posible, al negociar un mecanismo obligatorio para la solución de disputas que por lo menos garantizaba que el texto de por sí poco satisfactorio de la ley de Estados Unidos no podría "apañarse" por presiones políticas.

Hay quienes argumentan que los procedimientos para la solución de disputas del acuerdo de libre comercio Canadá-Estados Unidos son uno de los logros más importantes. Probablemente el que ambos países tuvieran procedimientos legales semejantes y que su tradición jurídica en cuanto a las leyes de comercio justo y prácticas comerciales desleales fuera hasta cierto punto similar, hicieron que fuera relativamente sencillo para los negociadores de Canadá y Estados Unidos llegar a un acuerdo sobre los mecanismos para la solución de disputas. Por otro lado, una historia y cultura legales muy diferentes podrían dificultar considerablemente el entendimiento con México en estas cuestiones.

Independientemente de los procedimientos acordados, la cuestión es cómo se aplican en la realidad. Siempre habrá cierta

inquietud en cuanto al grado en que un país poderoso los acate efectivamente ante acontecimientos poco agradables, a no ser que las consecuencias de no hacerlo lo perjudiquen considerablemente. ¿Tiene credibilidad Estados Unidos en lo que se refiere a cumplir con los compromisos acordados en un acuerdo con un país mucho más pequeño y más débil? ¿No habría una mejor manera de equilibrar los saldos desfavorables producidos por la falta de cumplimiento, como sucede en un sistema multilateral, para tener la confianza de que el sistema político de Estados Unidos cumpla con lo que se ha acordado en un principio? Ésta es la eterna cuestión de las consecuencias de la dependencia económica.

> A depende de B, si esta última puede infligir un daño inaceptable a la primera por disociación, si la amenaza de B es creíble y no se pueden tomar medidas de represalia. . . Dos partes, A y B, son bilateralmente interdependientes en sentido económico cuando ambas obtienen beneficios sustanciales de transacciones bilaterales y ambas puedan sufrir pérdidas inaceptables si el intercambio es descontinuado (Hirsch, 1987, 37).

Los riesgos de la disociación pueden ser menores para B únicamente multilateralizando la relación y confrontándola con la posibilidad de disociaciones por parte de un número de otros países. Las alianzas pueden fortalecer los lazos comerciales. Con acuerdo de libre comercio o sin él, tanto México como Canadá dependen, sin lugar a dudas, de Estados Unidos. Por lo tanto, es difícil llegar a acuerdos bilaterales que vinculen a Estados Unidos. La experiencia de los procedimientos para la solución de disputas del acuerdo Canadá-Estados Unidos no inspira hasta ahora gran confianza a ese respecto. Un informe de vigilancia del Senado canadiense ha hecho notar recientemente:

> Parece haber evidencias tempranas de que continúa prevaleciendo el enfoque de "la letra de la ley" y no el del "espíritu de cooperación" entre los competidores estadunidenses y entre las dependencias de Estados Unidos encargadas de administrar el nuevo régimen. (Canadá, 1990, p. 4).
>
> . . .las actitudes legalistas de las partes y dependencias estadunidenses amenazan crear un desequilibrio en la aplicación de las políticas nacionales contempladas bajo el acuerdo de libre comercio. No parece que haya disminuido el uso de la legislación estadunidense sobre comercio justo y prácticas desleales, ni la amenaza

de hacer uso de ella por parte de las empresas de Estados Unidos que buscan protegerse. Esto ha decepcionado a muchos de los que apoyaban el acuerdo de libre comercio con la esperanza de que se creara una atmósfera de mayor cooperación —con respecto a un acceso más seguro que bajo el régimen previo— en vez de la continuación de un hostigamiento, en ocasiones incluso mayor, durante las negociaciones sobre los subsidios (*ibid.*, p. 19).

Quienes apoyan el acuerdo de libre comercio sostienen que la disposición sobre un nuevo mecanismo de resolución, de disputas es uno de los mayores logros del acuerdo. De hecho, la inclusión de la acción mandatoria, las decisiones potencialmente obligatorias y calendarización firme se refieren directamente a las preocupaciones medulares expresadas con respecto a si los mecanismos existentes del GATT son adecuados para la solución de conflictos.

La sola inclusión de los procedimientos no garantiza su uso ni el que no se utilicen de manera particular. Hay todavía mucho terreno en el que ambos países pueden continuar sus anteriores prácticas dilatorias, para negociar al margen de los reglamentos, y para desarrollar acciones de hostigamiento bajo las normas existentes.

. . .Se había esperado que al judicializar el proceso, estableciendo fechas límite y calendarios firmes, sometiéndolo a un foro internacional, podría reducirse el papel de la política en dicho proceso. . . aún hay mucho terreno para la interferencia política. Un análisis de los casos actuales entre Canadá y Estados Unidos indica que las prácticas dilatorias, de consulta y de negociación que han sido características de la conciliación de disputas en el pasado, continuarán siendo las mismas. Una vez más, en vez de que se utilicen los mecanismos establecidos, la negociación y el regateo han retardado la resolución y ambas partes han recurrido a acciones unilaterales para tratar de obtener lo que querían. Las primeras experiencias con los nuevos procedimientos sugieren que algunas de las intenciones de los negociadores del acuerdo de libre comercio pueden ser revocadas por quienes buscan protección o dilación (*ibid.*, p. 106).

Esta experiencia desalentadora puede tomarse como prueba de que las realidades de las relaciones comerciales internacionales no pueden dejarse en manos de modelos y enfoques simplistas de los economistas liberales, quienes con frecuencia saben muy poco de política y de leyes. Por otro lado, puede interpretarse como vindicación de la *supersofisticación* de aquellos economistas que vieron desde el principio que el objetivo real no era ya tanto el acceso al mercado de Estados Unidos como la liberación de la economía canadiense, pues esto último es lo que se consiguió.

Además de la reducción de aranceles con respecto a productos que no son políticamente sensibles, hay otros beneficios que México puede obtener con un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, basándose en el precedente canadiense. Por ejemplo, México podría, al igual que Canadá, lograr protección contra los "golpes de refilón" que pueden producirse por las medidas de salvaguardia globales de Estados Unidos (artículo XIX), aunque esto no lo consiguió Canadá con respecto a otras medidas denominadas "áreas grises". Sólo cuando una de las partes en el acuerdo de libre comercio es una fuente considerable de daño o perjuicio puede ser objeto de medidas de salvaguardia, y aun entonces las importaciones no pueden ser reducidas por debajo de su tasa de tendencia de crecimiento. Este trato preferencial puede ser de gran utilidad para México en caso de que dichas medidas proliferaran. México también puede esperar beneficiarse con el mismo trato asimétrico que Canadá en cuanto a la inversión extranjera: exención con respecto a cualquier mecanismo futuro de depuración de la inversión extranjera por parte de Estados Unidos, aun cuando algunas inversiones estadunidenses internas pueden seguir estando sujetas a control.

Si después de todo, lo único que consigue México en el ámbito de los subsidios es que Estados Unidos prosiga comprometiéndose a realizar consultas, examinar procedimientos y armonizar tarde o temprano las definiciones (que es lo que Canadá consiguió), tal vez sea más conveniente para México proseguir estas cuestiones en el GATT. En ese organismo encontrará aliados (entre ellos Canadá) que tienen las mismas dudas con respecto a la interpretación de Estados Unidos en lo que se refiere a los subsidios de otros países y a la "imparcialidad" de sus prácticas comerciales. A decir verdad, la causa económica de los países pequeños en cuanto a restaurar cierta simetría global entre los subsidios a las exportaciones y las tarifas a las importaciones en los reglamentos del sistema, no tiene ninguna posibilidad de ser discutida seriamente excepto en foros multilaterales.

IV. Beneficios de la vía multilateral

La protección que ofrece el sistema multilateral a los países más pequeños está lejos de ser perfecta, pero ciertamente es mayor que la que ofrece actualmente la interacción entre los actores in-

ternacionales más poderosos que persiguen sus propios intereses en un mundo sin reglas. ¿Habría Estados Unidos escuchado las quejas mexicanas o canadienses, e incluso de la Comunidad Europea, contra su gravamen discriminatorio al petróleo si no hubiera habido un sistema regulador y un grupo de expertos del GATT que lo declarara ilegal? ¿Hay alguna esperanza de poder frenar las declaraciones unilaterales de Estados Unidos sobre las prácticas comerciales "desleales" de otros países en un mundo en el que no exista una fuerte autoridad internacional con respecto al comercio? ¿Qué esperanza puede haber de lograr un resultado equilibrado y satisfactorio en las futuras negociaciones de Canadá o de México con Estados Unidos con respecto a los subsidios e impuestos compensatorios, si no hay un acuerdo multilateral que contenga normas justas, transparentes y no discriminatorias?

Si bien es cierto que todos los países pueden beneficiarse con un sistema comercial reglamentado, estable, transparente y no discriminatorio —y que, por consiguiente, todos deberían cooperar para lograrlo—, *no* es cierto que todos ellos se beneficien por igual. Un sistema multilateral fuerte es mucho más importante para los países pequeños y más débiles que para los países fuertes. Después de todo, estos últimos podrán conseguir lo que quieren en un entorno sin leyes. Para inducir a los fuertes a apoyar un sistema de reglas que beneficia en forma desproporcionada a los débiles, se les ha concedido una "ganancia lateral" en la forma de una desproporcionada influencia con respecto al establecimiento y administración de las reglas. Empero, a pesar de estas concesiones a los países fuertes, el sistema multilateral con toda probabilidad beneficia más a los países débiles.

A primera vista, el compromiso de Estados Unidos en cuanto a los principios básicos del GATT es ambivalente. El bilateralismo y unilateralismo implícitos en la *Omnibus Trade Act* de 1988, la *Structural Impediments Iniciative* y otras medidas con respecto a Japón, así como la renovación de las cuotas al acero y otros instrumentos semejantes, no son alentadores. Recientemente Estados Unidos ha empleado con ardor presiones bilaterales y a veces ilegales, conforme al GATT, contra algunos de los más avanzados países en desarrollo, por ejemplo, Corea, Brasil y Tailandia. ¿Se defiende más y mejor la perspectiva de un mecanismo multilateral efectivo de comercio sirviendo a los nuevos enfoques de Estados Unidos —cediendo en lo que se refiere a las patentes farmacéuticas y otras cuestiones a cambio de favores

especiales— o integrándose a un esfuerzo multilateral que doblegue a Estados Unidos?

Por el momento México puede tener la sensación de que no tiene nada que temer con respecto a un despliegue unilateral de procedimientos 301 por parte de Estados Unidos. México es en la actualidad un modelo de comportamiento que debe ser premiado (por ejemplo, en el Sistema Generalizado de Preferencias, SGP) y encomiado en vez de castigado con medidas punitivas. Como mayor beneficiario de la reciente transformación del SGP en otro instrumento de la agresividad comercial de Estados Unidos, 209 productos mexicanos eliminados del SGP anteriormente han sido restituidos en el sistema en 1990. Empero, suponer que México es invulnerable a las presiones futuras de Estados Unidos es a la vez extraordinariamente temerario y miope.

¿Qué impedirá a Estados Unidos adentrarse en la aplicación extraterritorial de sus propios enfoques, modificados de acuerdo con sus intereses, cuando sea posible, en lo que se refiere a las "nuevas" áreas de servicios, propiedad intelectual y otras semejantes? ¿Saldrá México mejor librado en estas esferas de negociaciones bilaterales con Estados Unidos, o serán mejores para ese país las alianzas multilaterales dentro del sistema global de control y equilibrio?

Estas preguntas contienen respuestas obvias. México y otros países pequeños (entre ellos Canadá), al promover sus intereses exclusiva o principalmente en negociaciones bilaterales con países más poderosos, lo hacen a su propio riesgo. Puede que ganen ciertas concesiones mediante arreglos especiales, pero hay gran peligro de que pierdan mucho más por su participación en la desintegración de los reglamentos mundiales existentes y que fracasen en la tarea de crear otros nuevos. Por ser un país en desarrollo con capacidad limitada para tomar represalias por sí solo, México podría, en el largo plazo, beneficiarse considerablemente con un sistema multilateral no discriminatorio efectivo.

A los países en desarrollo se les ha señalado desde hace tiempo que las ventajas que les podrían proporcionar el SGP y el "tratamiento especial y preferencial" pueden ser neutralizadas por las pérdidas resultantes de la violación, del principio fundamental de no discriminación del GATT. El uso reciente de estos privilegios como fuente de recompensas y castigos bilaterales añade mayor peso a dichos argumentos. Es irónico que al poco tiempo del ingreso de México en el GATT ese país, guiado por

su nuevo entusiasmo con respecto a una orientación hacia el exterior, esté aprovechándose de arreglos discriminatorios y considerando seriamente otros que pueden contribuir a la ruina del GATT.

¿Qué pasaría si, decepcionados del GATT, aquellos que desean avanzar más rápidamente en ciertas áreas deciden proceder por cuenta propia en un "super-GATT" o en la OCDE? ¿Tiene interés México en ser miembro o casi miembro en la periferia de agrupaciones tan "centrales"? ¿O debe unirse a otros "fuereños" para ejercer presión en el largo plazo en favor de un conjunto de disposiciones multilaterales más aceptable? Éstas son cuestiones altamente "políticas". La manera de considerarlas depende sobre todo de las estrategias políticas y de crecimiento de los líderes mexicanos. Si desean entrar en un régimen altamente "liberal" en cuanto a las esferas en cuestión —como evidentemente han hecho en años recientes— tienen poco que perder apoyando esta medida y, dado que los regímenes internacionales dependen de la aceptación de sus obligaciones, mucho que ganar. Los dirigentes mexicanos pueden incluso intentar "sujetar", por lo menos en cierto grado, a los futuros gobiernos de México a estas obligaciones externas, y lograr así que sus reformas sean hasta cierto punto irreversibles. No obstante, este camino puede colocar las posibilidades políticas futuras del país en un molde que México no podrá nunca controlar de manera significativa. En esta fase de su desarrollo, ¿está dispuesto México a dejar gran parte de su futuro en manos de formuladores de políticas que están interesados principalmente en los problemas de muy diferentes tipos de economías?

V. Relaciones de México con América Latina, el Caribe y el Sur

Estas consideraciones plantean la cuestión del impacto que puede tener un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos sobre las relaciones de México con América Latina, o de hecho, con los demás países del Tercer Mundo. La cooperación latinoamericana no siempre ha sido fácil y ha sido causa de grandes desilusiones para muchos. Por otro lado, hay muchas oportunidades sin explotar y ha surgido una nueva manera de pensar con respecto a las posibilidades que están surgiendo. Carlos Massad, por ejemplo, ha convocado a un nuevo esfuerzo

para la "integración dirigida hacia afuera" de América Latina, que incluye:

> . . .la búsqueda sistemática de todas las formas posibles de cooperación, con miras a penetrar los mercados externos, resolver los problemas financieros, avanzar en el campo de la tecnología aprovechando las economías de escala, combinar nuestra capacidad de compra y venta externas, y confrontar, unidos, a los grandes bloques económicos que se están formando. Se trata de hacer que el proceso de las negociaciones para la liberación intrarregional, del acercamiento a una tarifa externa común, de la coordinación de las políticas económicas, sea funcional en cuanto al objetivo de lograr la entrada a los mercados externos (1990, p. 102).

Asimismo señala, de manera muy cautelosa, que:

> El esfuerzo común para penetrar en los mercados externos puede en ocasiones significar que ha de renunciarse a la creencia, con frecuencia engañosa, de que cualquiera de nuestros países puede obtener de nuestros socios financieros y comerciales mejores términos en el exterior que a través de cualquier forma de cooperación (*ibid.*).

¿Se referirá esto al caso de México?

La discriminación de Estados Unidos en favor de las manufacturas mexicanas será probablemente costosa para otros países en desarrollo. Dado el alcance de los intereses proteccionistas de Estados Unidos con respecto a sectores clave como el del vestido o el del acero, es difícil concebir un mayor acceso al mercado de las manufacturas mexicanas como "creador de comercio". Incluso la disposición de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en cuanto al acceso al mercado de manufacturas provenientes de países mucho más pequeños y más débiles que México, se llenó de excepciones y restricciones que limitaban severamente cualquier impacto que pudieran tener sobre las industrias textil y azucarera, entre otras, de Estados Unidos. Si a México se le concede mayor acceso al mercado estadunidense (y como se ha señalado, es muy posible que como en el caso del Caribe, éste sea seriamente limitado), no será en detrimento de Estados Unidos sino a costa de los proveedores del Tercer Mundo.

De acuerdo con una editorial del *Financial Times* de Londres:

> Los perdedores más inmediatos, de firmarse un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos, serían otros países de América Latina y el Caribe con los que México compite. Puesto que la mayoría de ellos depende enormemente de Estados Unidos para el mercado de sus exportaciones, el prospecto de un pacto de libre comercio entre México y Estados Unidos sólo puede causarles alarma (29 de marzo de 1990).

Sin embargo, en lo que se refiere al sector principal de más reciente crecimiento de las exportaciones del Caribe a Estados Unidos, a saber, la ropa confeccionada con materiales estadunidenses que goza de tarifas de valor agregado (807) es probable que el comercio continúe controlado mediante la aplicación de cuotas. Incluso si se elimina El Acuerdo Multifibras durante los años noventa, como muchos esperan que así sea en la Ronda Uruguay, es difícil pensar que los beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe puedan quedar más adversamente afectados que México apoyado con un acuerdo de libre comercio. Los impuestos de Estados Unidos a las importaciones de textiles y ropa serán probablemente similares para los proveedores en ambas zonas. En otras esferas, el Caribe goza ya del acceso libre de impuestos que México lograría mediante un acuerdo de libre comercio; los países del Caribe perderían las preferencias anteriores con respecto a México de firmarse un acuerdo entre este país y Estados Unidos, pero por lo menos competirían con él en igualdad de términos.

La firma de un acuerdo entre México y Estados Unidos causará mayor alarma entre los demás países de América Latina y entre los países en desarrollo de Asia. Tanto Estados Unidos como México se encontrarían discriminando a dichos países. La participación de América Latina en conjunto en el comercio de Estados Unidos con países diferentes de Canadá fue de 8.9% en 1988, lo que constituyó más que la participación de México en el comercio estadunidense, y de 6 y 17%, respectivamente, de las exportaciones e importaciones de México a otros países que no fueran Estados Unidos. De firmarse el acuerdo, no sólo se produciría cierto grado de desviación comercial a costa de América Latina (y de otros países), sino que las esperanzas de cooperación económica en el subcontinente sufrirían un tremendo golpe psicológico con la "deserción" de uno de sus principales miembros. Los líderes de México habrán de pensarlo mucho antes de embarcarse en un curso político y económico tan dife-

rente (lo que no quiere decir que el análisis de intereses puramente mexicanos no indique que no deba hacerse).

Los gobiernos de América Latina tienen sobrados motivos para preocuparse. Las nuevas perspectivas del gobierno mexicano han sido evidentes en la actuación dilatoria de México en las negociaciones de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con respecto a la reducción de tarifas preferenciales apoyada por Brasil, Colombia, Chile y Uruguay. El estrechamiento de lazos comerciales con Estados Unidos, al mismo tiempo que queda fuera de la esfera de los convenios comerciales que están surgiendo en América Latina, puede contemplarse como una cuestión mexicana, inevitable. Las exportaciones de México a los países de la ALADI fueron sólo del 4% del total de sus exportaciones en 1987, porcentaje mucho menor que el de cualquiera de los otros países miembros de ese organismo (GATT, 1989, vol. II, p.19).

Cabe hacer notar que en ningún estudio sobre las implicaciones que un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos puede tener para el resto de los países de América Latina, se ha sugerido siquiera que el pacto comercial entre aquellos dos países pueda considerarse como un "modelo" para otros acuerdos entre el Norte y el Sur, o entre Estados Unidos y América Latina. El caso de México se concibe desde el punto de vista de Estados Unidos, como un caso único (al igual que antes se pensó de la Cuenca del Caribe). No parece discutirse la posibilidad de dejar "una puerta abierta" para otros signatarios independientemente del convenio al que lleguen México y Estados Unidos.

VI. OTROS ENFOQUES DE ESTADOS UNIDOS CON RESPECTO A MÉXICO

¿Cuál es el interés de Estados Unidos en celebrar un acuerdo con México? Cuestiones estratégicas y la preocupación por la inmigración ilegal de trabajadores mexicanos figuran preponderantemente en las actitudes de Estados Unidos con respecto a México. Incluso los grandes defensores del sistema multilateral se muestran dispuestos a considerar que México es la "última excepción" a la regla general de que la vía multilateral es más

conveniente pra Estados Unidos (Schott, 1989, p. 55; Aho, 1990, pp. xi-xiii; Morici, 1990, p. 141).

La vía bilateral en las relaciones comerciales de Estados Unidos puede ser probablemente desventajosa para ese país y para el mundo. La proliferación de acuerdos de libre comercio bilaterales puede originar mayor complejidad burocrática en lo que se refiere a las normas de origen y la solución de disputas, entre otras, y conducir inevitablemente a una serie de renegociaciones entre los primeros socios (Schott, 1989, pp. 22-23 y 50-54). ¿Tiene sentido para Estados Unidos considerar el acuerdo con México como la última excepción?

Quienes defienden los acuerdos de libre comercio no han dejado de manifestar que la vía multilateral es de la mayor importancia y que los acuerdos bilaterales no necesariamente debilitan al GATT. No obstante, en el ámbito comercial mundial de la actualidad, la creación de otro convenio bilateral especial por parte de Estados Unidos asentaría un nuevo golpe a la credibilidad del sistema multilateral, y sería un paso más hacia la creación de bloques regionales de comercio. Incluso si la Ronda Uruguay fracasa y se ven obstaculizados los esfuerzos en cuanto al mejor funcionamiento del GATT, los acuerdos bilaterales como el propuesto entre México y Estados Unidos continuarán siendo inferiores a los convenios plurilaterales entre países con criterios semejantes (Schott, 1989, p. 55).

Si Estados Unidos considera ventajoso desde el punto de vista estratégico y económico el tener un vecino en el sur próspero y estable, hay muchas maneras de conseguir ese objetivo. Si éste fuera el caso, Estados Unidos no debería "maximizar" en la forma antes descrita, ni demandar beneficios laterales a México a cambio de los que este país pueda recibir. Las actividades en la esfera financiera son en este momento mucho más importantes que las del ámbito comercial, y un gobierno de Estados Unidos decidido puede hacer mucho más en esa esfera. La restricción de las presiones proteccionistas cuando éstas se manifiesten, el estricto apego a las reglas del GATT y a las resoluciones de sus grupos de expertos, así como el esfuerzo sostenido para fortalecer dicho sistema, serían suficientes para proteger los intereses comerciales de México en Estados Unidos. No es evidente que un acuerdo preferencial entre Estados Unidos y México favorezca los intereses mundiales, ni que sea el mejor instrumento para lograr los objetivos de México y de Estados Unidos.

Referencias

Aho, C. Michael, prólogo en Peter Morici (ed.), *Making Free Trade Work: The Canada-U.S., Agreement*. Council on Foreign Relations Press, Nueva York y London, 1990.

Aktan, Okan H., "The Second Enlargement of the European Communities: Probable Effects on the Members and the New Entrants", *European Economic Review*, 1985, pp. 279-308.

Bliss, Christopher y Jorge Braga de Macedo (eds.), *Unity with Diversity in the European Economy: The Community's Southern Frontier*, Cambridge University Press, Forthcoming, 1990.

Bueno, Gerardo, "A Mexican View", en Diebold, 1988.

Canadá, Senado de, "Monitoring the Implementation of the Canada-United States Free Trade Agreement", Sixth Interim Report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, 27 de marzo de 1990.

CEPR *Bulletin*, Centre for Economic Policy Research, London, núm. 36, enero de 1990.

Diebold, William, Jr., *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. Trade Policy*, Council on Foreign Relations, Ballinger, Cambridge, Mass., 1988.

Dixit, Avinash, "Issues of Strategic Trade Policy for Small Countries", *Scandinavian Journal of Economics*, 1987.

GATT, *International Trade. 88-89.* Vols. I y II, Ginebra, 1989.

Hirsch, Seev, "The Political Economy of Interdependence", en John Dunning y Mikoto Usui (eds.), *Structural Change. Economic Interdependence and World Development* (Proceedings of the Seventh World Congress of the International Economic Association, vol. IV, Madrid, Macmillan, 1987, pp. 31-43.

Little, I., T. Scitovsky y M. Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*, Development Centre, OECD, Oxford University Press, 1970.

Massad, Carlos, "A New Integration Strategy", en *CEPAL Review*, núm. 37, 1990.

Morici, Peter (ed.), *Making Free Trade Work: The Canada-U.S. Agreement*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York y Londres, 1990.

Schott, Jeffrey J. (ed.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1989.

Trigueros, Ignacio, "A Free Trade Agreement Between Mexico and the United States?", en Schott, 1989.

Weintraub, Sidney, "Mexican Trade Policy and the North American Community", *Center for Strategic and International Studies. Significant Issues Series*, vol. X, núm. 14, Washington, D.C., 1988.

Winham, Gilbert, "Why Canada Acted?", en Diebold, 1988.

LECCIONES PARA MÉXICO DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

TIMOTHY BENNETT

El propósito de este trabajo es abordar el tema de las implicaciones y de las lecciones que México debe aprender de la negociación del acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Canadá. Obviamente, ese acuerdo es un arreglo dinámico institucional y no pretendo, de ninguna manera, tratar de cuantificar los beneficios particulares que Canadá y Estados Unidos han conseguido en cuanto al comercio y la inversión, puesto que probablemente ha habido exageraciones por parte de algunos políticos locuaces respecto a esos resultados. Pero creo que es justo decir que las dos partes signatarias de este acuerdo en particular disfrutarán más que nunca de un mayor incremento en el comercio bilateral, así como de algún incremento en la inversión, y, en mi opinión, es exactamente esto lo que México puede esperar si se logra el acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos y, eventualmente, el acuerdo de libre comercio de América del Norte. Este aumento en la inversión no provendrá únicamente de fuentes norteamericanas, sino de terceros países que busquen disfrutar de los beneficios de este arreglo especial.

Ahora bien, si México vuelca su atención en el Acuerdo Estados Unidos-Canadá creo que veremos, como parte de la evolución de la política mexicana que está a favor del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, elementos de respuesta similares a los del gobierno canadiense.

El primero es la convergencia de las fuerzas económicas regionales que se ha estado dando en todo el mundo. Ciertamente, Europa es el ejemplo del espacio económico más grande que es-

tamos presenciando con el desarrollo de la Comunidad Económica Europea como un núcleo; pero también somos testigos de esta misma tendencia en América del Norte, con el Acuerdo entre Estados Unidos y Canadá, y por supuesto en Asia, donde ha habido un aumento en el comercio interasiático (aunque me pregunto si en Asia se podrá dar algún tipo de arreglo formal institucional).

El segundo elemento es el creciente bilateralismo en la política comercial estadunidense durante los años ochenta, el interés que ha despertado entre los socios comerciales más importantes de Estados Unidos, y la forma en que este interés ha estimulado a un gran número de ellos a buscar acuerdos de libre comercio con dicho país. Por supuesto, ya contamos con el Acuerdo con Canadá, pero a finales de los ochenta Estados Unidos recibió también solicitudes de países tales como Corea, Taiwan, Hong Kong, Singapur y de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ASEAN). Obviamente, ninguno de ellos ha recibido respuesta favorable de Estados Unidos, pues su prioridad básica en aquel momento era la Ronda Uruguay, y en virtud de dicha prioridad no podía considerar la celebración de acuerdos de libre comercio con otros países.

Un tercer elemento que debe regir a la política mexicana, que es similar a la canadiense, es que México se ha hecho consciente de que existen beneficios económicos, especialmente en cuanto a la creciente competitividad en el mercado internacional; así como beneficios económicos concretos provenientes de un mercado económico más amplio, lo cual lleva a mejorar los rendimientos, las economías de escala, etcétera.

Un cuarto elemento, también similar a los de Canadá, es el reconocimiento de los beneficios que asegura un acceso mejorado o garantizado, a su mercado de exportación más grande. Si México exporta anualmente de 65 a 75% de su comercio total a Estados Unidos, existe una estimación de la política que demuestra que existen beneficios reales cuando se garantiza, en la medida de lo posible, el acceso a ese gran mercado bajo los términos de un acuerdo de libre comercio. Esto es importante, pues hemos visto la continua corriente de proteccionismo retórico que existe en Washington, especialmente en el Congreso de Estados Unidos, en donde, con altas y bajas, siempre ha existido ese sentimiento proteccionista que aparentemente es una parte permanente del panorama de Washington a la luz de los continuos déficits de Estados Unidos. Me refiero a una legislación

proteccionista, retórica y propuesta, pero no necesariamente a una acción proteccionista de Estados Unidos. Pero aun así, esta amenaza puede deteriorar las decisiones de inversión y puede ser una forma de hostigamiento comercial.

El quinto elemento que, una vez más, veo que en México responde de una manera similar a Canadá es en el sentido de que el acuerdo de libre comercio, desde el punto de vista de la evolución de los últimos cinco años respecto a las relaciones en el comercio bilateral y la inversión, no representa un salto gigantesco hacia adelante; en cambio, ahora es una extensión lógica, política y económica, de la ya extensa magnitud del comercio bilateral, de la inversión y la cooperación bilateral en sectores que van desde la aviación civil, la promoción de la inversión conjunta, el turismo conjunto, la promoción agrícola, el análisis conjunto del sector energético, la creciente cooperación en aspectos de los impuestos sobre ingresos, hasta las mejoras en algunos sectores de servicios tales como los autobuses *charter*, la aviación civil y los servicios de carga aérea. Así pues, vemos que ya existe un grado mucho mayor de cooperación bilateral y de integración económica (que algunos escritores han llamado la integración silenciosa o cautelosa), un grado mucho mayor de lo que creen el pueblo, los dirigentes políticos (de Estados Unidos por supuesto) e incluso muchos de los especialistas mexicanos en Estados Unidos.

Ahora bien, pienso que existen algunos factores adicionales que no existían en el caso del gobierno de Canadá, que ayudan a precipitar la evolución de la política mexicana. Y aquí opino que, ante la evolución de los sucesos en Europa del Este, México se tiene que enfrentar ahora con una nueva competencia. Podemos preguntarnos qué tan válido es ese competidor, pero por lo menos, a los ojos de los planificadores estratégicos y de los vicepresidentes corporativos sobre análisis de inversiones, lo que ha sucedido es que se ha considerado seriamente la inversión en Europa del Este como una plataforma de exportación de mano de obra barata. Esta competencia de Europa del Este, probablemente en el corto plazo, por supuesto, y quizá en el mediano plazo, esfumó mucho del interés que el inversionista europeo tenía puesto en México, e incluso también desvió alguna potencial inversión norteamericana de México a Europa del Este. Pero yo diría que actualmente este efecto será en realidad mucho menor por parte de Estados Unidos de lo que hubiéramos podido pensar hace tres o cuatro meses, cuando se dio esa ola de interés es-

tadunidense por Europa del Este y la Unión Soviética.

Y por último, creo que vale la pena hacer notar que este movimiento hacia una negociación de libre comercio entre Estados Unidos y México tiene razón de ser como un complemento para el gobierno mexicano a la apertura del ya extenso mercado, que de hecho ya está instrumentada. Aquí es preciso analizar a fondo cuáles han sido los beneficios que se han conseguido con la simple apertura del mercado y si México ha logrado ganancias comerciales; y quizá algo más importante en este preciso momento del desarrollo, si ha logrado las ganancias en inversión que se hubieran podido esperar como resultado de la apertura del mercado. Y si la conclusión es que esos beneficios, esas ganancias, no han sido totalmente satisfactorios, entonces, por supuesto, dado que México ya ha abierto mucho su mercado, el participar en un acuerdo de libre comercio proporcionaría un estímulo adicional al comercio y a la inversión.

Pero veamos cuáles son las implicaciones que México debe conocer y las lecciones que debe aprovechar del Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá. Ciertamente existen desventajas para México en cuanto a los productos en los que dicho país compite directamente con Canadá en el mercado estadunidense y, repito, no voy a hacer un análisis cuantitativo de cuáles serán las pérdidas de exportaciones o qué disminución ha habido en los incrementos de las mismas; solamente quiero destacar lo que creo que pueden ser los sectores donde existe una competencia directa y en los que México tendría que hacerse cada vez más consciente de las desventajas competitivas en el mercado de Estados Unidos y, dado que las medidas del Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá se han ido implementando. Desde esta perspectiva, opino que podemos dirigir nuestra atención a los sectores automotriz, petroquímico, quizá el del papel, el de la maquinaria, los textiles, el vestido y el sector pesquero. Además, existen esas barreras no arancelarias que impone Estados Unidos de vez en cuando, y a medida que los negociadores canadienses lograron la eliminación de algunas de ellas, que también se aplican a México, ganaron una ventaja competitiva en el mercado estadunidense.

Así, existe un impulso adicional a lo que ya he expuesto antes como consideraciones en la evolución de la política mexicana, un impulso de participar en un acuerdo de libre comercio con miras a compensar las ventajas competitivas en el mercado de exportación más importante para México y que disfrutarán cada vez más

los exportadores canadienses. Pero al destacar estos beneficios, no debemos olvidar que participar en un acuerdo de libre comercio no elimina en su totalidad los problemas comerciales. México tiene una reducción oficial, una reducción en las barreras oficiales para el comercio y la inversión, pero eso no elimina los desacuerdos sobre medidas especiales, y no necesariamente impide la aplicación de medidas de emergencia bajo los términos del acuerdo.

Hemos visto que en los términos del Acuerdo Estados Unidos-Canadá, y desde que se instrumentó el mismo, han surgido problemas que van desde las langostas hasta las limusinas. Y así como los problemas del comercio no necesariamente desaparecen con la negociación de un acuerdo de libre comercio, tampoco disminuye la necesidad de seguir haciendo mejoras estructurales. Para participar en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, se seguirán aplicando a los fabricantes mexicanos exactamente los mismos requisitos que se impusieron con la apertura del mercado que se lleva a cabo desde hace cinco años. Esto incluye una creciente atención a los rubros de precios, calidad, tiempo de entrega y servicio, y mantenimiento.

Otra cosa que debe aprender México del Acuerdo entre Estados Unidos y Canadá es que, en el corto plazo, serán las compañías más grandes las que obtengan los mayores beneficios inmediatamente después de que entre en vigor la reducción de las barreras. Así pues, creo que las que más temerosas se muestran son las empresas pequeñas y medianas. Pero en mi opinión, estas empresas serán las menos afectadas en el corto plazo, aunque quizá en el largo plazo sufrirán un mayor impacto tanto positivo como negativo.

Quiero destacar una encuesta que se hizo en Canadá entre pequeños y medianos fabricantes antes de la instrumentación del acuerdo con Estados Unidos; en aquel entonces 60% manifestaron su temor por las consecuencias adversas que pudiera traerles el mismo. Un año después de haberse concluido el Acuerdo, 70% de esos mismos fabricantes dijeron no haber sufrido ningún efecto, de ningún tipo, que proviniera del pacto.

Otra lección que debe aprender México del Acuerdo Estados Unidos-Canadá es la importancia que están adquiriendo los grupos de apoyo que se están desarrollando en el sector privado en este paquete de negociaciones con miras a obtener la aprobación del Congreso. Por supuesto, los que se oponen al acuerdo, ya sea en su totalidad o a determinadas medidas, tendrán peso en las discusiones y estarán organizados. Es muy importante que los que

apoyen el acuerdo trabajen con su gobierno y que con sus respectivos cuerpos del Congreso, consigan la aprobación para apoyarlo.

Por otra parte, estoy convencido de que el acuerdo de México con Estados Unidos será más fácil y rápido de negociar que el de Estados Unidos con Canadá. Existen razones que me han hecho llegar a esta conclusión. Antes que nada, me gustaría empezar con un examen de la probable agenda de negociaciones para el acuerdo de Estados Unidos con México, y a medida que la vayamos recorriendo, creo que se irán percatando de que Estados Unidos y México ya están comprometidos en un acuerdo más cerrado, o que ya han resuelto los problemas difíciles respecto a esos temas especiales que existían cuando se inició la negociación de Estados Unidos y Canadá.

ARANCELES

Comencemos por los aranceles, que es el punto central del Acuerdo de Libre Comercio: la eliminación de impuestos. Aproximadamente 85% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos ya entran en la gama impositiva de 0 a 5%. Para México, que en 1988 recibió el 70% de sus importaciones provenientes de Estados Unidos, casi la mitad de las importaciones mexicanas entraban al país libres de impuestos. Ahora reconozco que ese porcentaje no era tan alto en 1989 debido a algunos de los incrementos en los aranceles que se instrumentaron en enero de ese año (a propósito, algunos de ellos se derogaron en marzo, justo dos meses después).

Habrá o debería haber una reducción adicional de los aranceles, una reducción de las tarifas bilaterales en los términos de la Ronda Uruguay, que posteriormente reduciría las tarifas bilaterales antes de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-México o por lo menos para lograr un compromiso para futuras reducciones antes de la iniciación formal de la negociación del acuerdo de libre comercio de Estados Unidos con México.

BARRERAS NO ARANCELARIAS

Evidentemente, una de las áreas más difíciles de las barreras no arancelarias en la relación del acuerdo de libre comercio Estados

Unidos-México, radica en el uso de los requisitos fitosanitarios, o de salud y estándares de seguridad de animales y plantas. Estados Unidos tiene la esperanza de que esta área de requerimientos fitosanitarios será uno de los cuatro puntos clave del acuerdo agrícola que se desprenderá de la Ronda Uruguay, si es que en ella se llega a un acuerdo de esta naturaleza, dado que las negociaciones en el área agrícola son el tema de discusión más importante hoy en día en Ginebra. Aunque fallen las negociaciones agrícolas en la Ronda Uruguay, los avances logrados, el acuerdo sobre principios y el acuerdo en cuanto a temas específicos respecto a los requisitos fitosanitarios, todavía se pueden transferir al pacto de México con Estados Unidos, lo cual puede ayudar al tratamiento de esta área tan difícil y delicada.

Existe también un grupo de trabajo en la Ronda Uruguay que está estudiando las medidas no arancelarias, donde todos los participantes en la ronda de negociaciones tienen derecho a estudiar las solicitudes con cualquier socio comercial, sobre bases bilaterales, para tratar de conseguir la eliminación de algunas de esas barreras en especial; y México, ciertamente, puede aprovechar la oportunidad de buscar la eliminación de algunas de esas barreras no arancelarias en la negociación del acuerdo de libre comercio, y así eliminar este asunto potencialmente difícil de negociar en el contexto de la negociación del acuerdo.

También se están desarrollando trabajos en forma bilateral, dentro del marco del acuerdo, que pueden seguir resolviendo de una manera creciente los problemas bilaterales que aún existen en el aspecto comercial, antes de iniciar las negociaciones formales del acuerdo entre México y Estados Unidos.

PROPIEDAD INTELECTUAL

Otro tema para el paquete de negociaciones del acuerdo de libre comercio, en el que ha habido grandes progresos, es el de la propiedad intelectual. Si el Congreso mexicano aprueba las enmiendas a la Ley de Patentes y Marcas de México, que la administración del presidente Salinas se ha comprometido a tratar de obtener, y si estos cambios dan francos resultados en la negociación bilateral México-Estados Unidos, que ha estado marchando bien durante el año pasado y también, en el logro de los beneficios a la inversión extranjera en cuanto a una protección más fuerte de la propiedad intelectual, si esas enmiendas se so-

meten y se aprueban, como Estados Unidos espera, estos cambios satisfarán con creces las dificultades que todavía encuentra Estados Unidos con el régimen de propiedad intelectual de México. México tendrá entonces una protección a la propiedad intelectual mayor que la que existe en Canadá y lo que fue un tema muy difícil —aunque acabó por resolverse— en las negociaciones Canadá-Estados Unidos, se resolverá ampliamente antes de que se inicien formalmente las negociaciones de libre comercio.

INVERSIÓN EXTRANJERA

En el área de la inversión extranjera, la liberalización regulatoria del pasado 16 de mayo en México ya en práctica, creó un régimen más liberal de inversión extranjera que el que existe en Canadá. Además, los negociadores estadunidenses deberían estar bien advertidos para que puedan percibir la continua evolución de la disposición del gobierno y los hombres de negocios mexicanos en cuanto a modificar la Ley de Inversiones Extranjeras de 1973. No creo que nadie se sorprenda si digo que existe una buena posibilidad de ver un cambio sustancial en esta ley antes del fin del sexenio.

SERVICIOS

La privatización de la banca mexicana y la liberalización del sector de seguros son hechos que sucedieron en los últimos siete meses y es de esperarse que el hecho de que la administración de Salinas reconozca la necesidad de liberalizar el sector financiero con miras a complementar la liberalización del régimen de inversión extranjera y el comercio, probablemente conducirá a una liberalización adicional, en el corto plazo, del sector mexicano de servicios. Por tanto, una vez más, opino que los servicios financieros no serán un obstáculo importante en la negociación. Se sigue especulando, aunque todavía no está claro en esta etapa incipiente, sobre cuáles serán exactamente los tipos de servicios específicos que se pondrán a discusión entre los dos gobiernos, pero de parte de Estados Unidos, podemos suponer que serán los servicios de transporte, principalmente de camiones, las franquicias, los arrendamientos, los servicios financieros y los seguros.

También se están llevando a efecto discusiones bilaterales en el rubro de los camiones y en el de seguros y sé que hay optimismo en el lado estadunidense en cuanto a los avances que se están logrando. Esto, una vez más, quizá sea preliminar a la iniciación de las negociaciones formales del acuerdo de libre comercio.

COMPRAS GUBERNAMENTALES

Otro tema que probablemente formará parte de la agenda del acuerdo de libre comercio, en el que pienso que no habrá dificultad para que los dos países lleguen a un acuerdo, es el de las compras gubernamentales, es decir, el derecho a que los fabricantes nacionales compitan en los contratos del gobierno de la otra parte. Estados Unidos está urgiendo a México activamente a que se vuelva signatario del Código de compras gubernamentales del GATT, lo que refleja que Estados Unidos está ya dispuesto a abrir su adquisición para ciertas entidades gubernamentales a los productores mexicanos, siempre y cuando pueda obtener algún tipo de reciprocidad. Creo que es más fácil para México abrir sus compras gubernamentales únicamente a Estados Unidos, país al cual las dependencias oficiales mexicanas están ya comprando cuando existe una producción interna inadecuada o insuficiente, y más fácil también abrirse a un compromiso para firmar un acuerdo a este respecto con Estados Unidos y eventualmente con Canadá, que firmar el Código de Compras Gubernamentales y después abrirlo a 20 o 25 países.

REGLAS DE ORIGEN Y RESOLUCIÓN DE DISPUTAS

Estos temas, sin duda, serán áreas de suma importancia, áreas y temas que fueron objeto de largas, minuciosas y difíciles negociaciones entre Estados Unidos y Canadá. Creo que se puede sacar provecho del producto de estas difíciles negociaciones entre esos dos países y adoptar las reglas de origen, que ciertamente tendrían sentido si Canadá entrara a formar parte de este acuerdo, así como los mecanismos de resolución de disputas, y transferirlos al acuerdo de México con Estados Unidos, con lo cual se ganaría un precioso tiempo en las negociaciones.

Así, aparte de la materia en cuestión, también señalaría que será más fácil y más rápido para México lograr un acuerdo,

dado que con México, Estados Unidos estará negociando con una autoridad central muy fuerte, mientras que en la negociación canadiense, sobre un número específico de temas, se dio el problema de la división de la autoridad legal entre el gobierno federal y las autoridades provinciales. Esto no sucederá en las negociaciones con México.

Existirá un determinado sector de problemas específicos, tales como el de la cerveza y el de los vinos, que en el acuerdo de Canadá-Estados Unidos provocaron fricciones en cuanto al tiempo consumido y que se resolvieron sólo parcialmente. Estados Unidos y México negociaron y firmaron en diciembre de 1987 un acuerdo comercial sobre la cerveza y los vinos, que resolvía en gran medida este problema en particular. Quiero señalar ahora el hecho de que muchos de los negociadores clave en los altos niveles burocráticos que trabajaron en el acuerdo de Estados Unidos y Canadá, todavía están en sus cargos y esos expertos, sin duda, serán los líderes del equipo estadunidense de negociaciones en el acuerdo Estados Unidos-México. No existirá el tiempo de arranque ni la curva de aprendizaje que implicó el acuerdo de Estados Unidos y Canadá.

CALENDARIOS POLÍTICOS

Dado que en 1992 habrá elecciones presidenciales en Estados Unidos, y las convenciones de los partidos se celebrarán en el verano de ese año, pienso que ésta es una razón política imperativa para que la administración Bush trate de lograr la resolución y la consumación del acuerdo con México a fines de 1991, para someterlo al Congreso de Estados Unidos a principios de 1992. Por su parte, México tiene poderosas razones económicas para tener prisa pues desea disfrutar de los beneficios de este acuerdo lo más pronto posible.

CULTURA

Y por último, el tema de la cultura, que fue un rubro difícil en la negociación con Canadá, creo que, en el caso del acuerdo con México, no será así. La cultura mexicana es muy distinta a la de Estados Unidos. México tiene una enorme confianza en su cul-

tura y, en definitiva, lo que estamos viendo es que las culturas mexicana e hispánica se están difundiendo con gran profusión en Estados Unidos. Así pues, no creo que esto retrase las negociaciones.

CONCLUSIONES

Primera. En mi opinión, el gobierno mexicano debe aprovechar lo que Estados Unidos aprendió en las negociaciones con Canadá, donde este último país, desde un principio, integró un gran equipo de negociación, en contraposición a Estados Unidos que trabajó con un equipo muy pequeño. De hecho las comparaciones numéricas son tan grandes que resulta embarazoso exponerlas aquí; así pues, no lo haré. Pero quisiera aconsejar al gobierno mexicano que dedique los recursos adecuados a las negociaciones formales una vez que éstas realmente empiecen. No es posible que las personas que vayan a ser asignadas para las negociaciones del acuerdo estén también trabajando en las del GATT o en algunas otras de este tipo. No pueden diseminar sus recursos en este tema en particular.

Segunda, los temas sensibles no deben ser un obstáculo para el acuerdo. Cierto es que nuestros amigos canadienses nos mostraron, con el ejemplo de la cerveza —que creo es el más ilustrativo— que en caso de que exista algún rubro en el que política y económicamente no se pueden hacer concesiones, no es necesario echar abajo todo el acuerdo. El GATT no requiere que todos los rubros estén sujetos a los términos del acuerdo de libre comercio.

Tercera. Pienso que México y Canadá deben poner especial atención en buscar la exención de las leyes estadunidenses sobre el *antidumping* una vez que se instrumenten todos los resultados del tratado de libre comercio. Una vez que los mexicanos formen parte del mismo mercado económico, me pregunto cuáles serán las bases legales bajo las cuales puedan todavía retenerse las medidas *antidumping* contra un miembro de ese acuerdo en particular. Cierto es que los productores de California no tienen derecho a ejercer una acción *dumping* contra los productores de Tennessee o de cualquier otro estado de la Unión Americana. Éste es un buen argumento a favor de la exención de la ley *antidumping* una vez que ya estén totalmente instrumentados todos los resultados.

MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ: OPCIONES PARA EXPANDIR LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y FINANCIERA ENTRE LOS TRES PAÍSES ¿HACIA UN ÁREA DE LIBRE COMERCIO EN NORTEAMÉRICA?

MÉXICO, CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS: BÚSQUEDA DE INTERESES MULTILATERALES COMUNES Y EXPLORACIÓN DE OPCIONES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE*

MURRAY G. SMITH

Centre for Trade Policy and Law
Carleton University

INTRODUCCIÓN

A primera vista tal parece que, en la década de 1980, México y Canadá siguieron caminos opuestos con respecto a las relaciones económicas de ambos países con Estados Unidos. México, trás centrarse durante años en un enfoque bilateral en sus prácticas comerciales con Estados Unidos, se incorporó al GATT y actualmente es un participante activo en la Ronda Uruguay de negociaciones de dicho organismo. Al mismo tiempo, Canadá, miembro fundador del GATT, ha negociado un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos. Es importante considerar en qué forma estos tres países, y en particular Canadá, se enfrentan a la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT, y examinar las implicaciones subsecuentes de ésta en las relaciones económicas entre ellos.

Los recientes acontecimientos en Europa han provocado una serie de reacciones en los gobiernos y las empresas de América del Norte. El presidente Salinas, preocupado por la creciente competencia de Europa del Este por las inversiones en dóla-

* Documento presentado en el foro internacional "México y sus perspectivas de negociación comercial con el exterior", Universidad Tecnológica de México, 11 de junio de 1990.

res, desea explorar cuáles son las opciones que tiene México para extender sus lazos económicos con Estados Unidos y posiblemente con Canadá.

En el presente trabajo se consideran las interacciones o las tensiones entre el bilateralismo y el multilateralismo, tanto de manera general como particular, con respecto a las políticas comerciales e internacionales de Canadá, México y Estados Unidos.[1] Los tres países enfrentan retos comunes y tienen también intereses comunes en el sistema de comercio multilateral. Si bien el enfoque principal del estudio se centra en las políticas comerciales y de inversión, es conveniente tomar en cuenta, antes de examinar las opciones comerciales, algunos factores macroeconómicos que pueden influir de manera importante en los flujos comerciales y de inversión.

LA DIMENSIÓN MACROECONÓMICA

Una similitud notable en estas tres economías de América del Norte, tan diferentes por otro lado en muchos aspectos, se ha manifestado recientemente. Como consecuencia del gran déficit en las balanzas comercial y de cuenta corriente de Estados Unidos durante los años ochenta, este país, al igual que México y Canadá, se ha convertido en un deudor internacional importante. De hecho, los tres países de América del Norte tienen enormes deudas internacionales. Se considera, al menos de acuerdo con datos oficiales, que Estados Unidos es el país con la mayor deuda externa, aun cuando han surgido interrogantes en cuanto a cómo se puede evaluar su posición externa. Es evidente que las grandes obligaciones internacionales de las tres economías van a tener un efecto importante en el mediano y largo plazos sobre sus propios tipos de cambio reales, y sobre los flujos del comercio, tanto en América del Norte como entre este continente y el resto del mundo.[2]

La aguda apreciación del dólar a mediados de los años

[1] Un análisis general de estas cuestiones se encuentra en William Diebold (ed.) *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. Trade Policy*, Cambridge, Mass, Ballinger., 1988. Véase en particular la introducción por W. Diebold y el capítulo escrito por Gerardo Bueno.

[2] Véase Richard G. Lipsey y Murray G. Smith, *Global Imbalances and U.S. Policy Responses*, Washington, D.C. y Toronto, Canadian American Committee, 1987.

ochenta y el resultante déficit comercial de Estados Unidos, hizo que se desviaran los flujos comerciales de Canadá e inhibió la expansión de los lazos comerciales y las inversiones del sector privado con respecto a las economías de ultramar. Sin embargo, las continuas presiones sobre los mercados financieros resultantes de los cambios en las balanzas nacionales actuarán para revertir, durante la década de los años noventa, los masivos desequilibrios comerciales mundiales de los años ochenta. La reordenación del tipo de cambio (que ha reducido drásticamente el valor del dólar frente al yen y al marco de Alemania occidental desde 1985) ha dado origen al proceso de una reversión de los desequilibrios en el comercio mundial. Sin embargo, la perspectiva de una mejoría en el corto plazo en la balanza comercial de Estados Unidos es poca en vista del continuo déficit presupuestario de ese país y de la fortaleza del dólar en 1989. Empero, el continuo y rápido crecimiento de las obligaciones internacionales de Estados Unidos y el creciente déficit de inversión de ese país ejercerán presiones de orden descendente sobre el tipo de cambio real del dólar durante la década de 1990.

El lento e irregular proceso del ajuste macroeconómico podría dificultar los avances en la Ronda Uruguay. Es posible que las medidas proteccionistas en Estados Unidos estén disminuyendo, si bien en forma lenta, pero no es probable que desaparezca por completo el legado de las actitudes proteccionistas. Al mismo tiempo, Japón y Europa (ambos con monedas fuertes) podrían mostrarse renuentes a abrir sus mercados a la competencia de los productores agrícolas externos y a la capacidad manufacturera de los países en desarrollo si anticipan la posibilidad de que sus monedas suban de valor frente a las de América del Norte en los años noventa.

De manera semejante, el esquema comercial de Canadá también está afectado por el reordenamiento de los tipos de cambio entre los principales países industriales. Durante la década de 1970, cuando el valor del dólar estadunidense era bajo, Canadá obtuvo del comercio ultramarino todos los excedentes comerciales requeridos para el servicio de sus sustanciales obligaciones internacionales. Pero durante la década de 1980, cuando el dólar estadunidense se fortaleció, los excedentes comerciales necesarios provinieron del comercio con Estados Unidos, y Canadá tuvo un déficit comercial con el resto del mundo. Sobra decir que durante este periodo también operaron otros factores macroeconómicos.

Durante las últimas dos décadas, ha habido cierto paralelismo entre México y Canadá en cuanto al impacto de los desplazamientos en los tipos de cambio, las tasas de interés y los precios de bienes de consumo. Ambos países tuvieron mejores términos comerciales durante los años setenta debido al aumento de los precios del petróleo, y con tasas bajas de interés real en los mercados de capital mundiales, los costos de los déficits en el presupuesto interno y en la balanza de cuenta corriente parecieron ser bajos para los dos países. El colapso en los precios de bienes de consumo y las altas tasas de interés real aplicadas a principios de los años ochenta dieron por resultado una contracción aguda de ambas economías. En lo que se refiere a Canadá, el crecimiento económico se restableció a partir de 1983; para México, en cambio, el proceso de ajuste ha sido mucho más doloroso.

Aun cuando el proceso puede ser irregular, lo que depende de las políticas presupuestarias que resulten de la lucha continua entre la administración y el Congreso de Estados Unidos, este país se verá obligado, debido al creciente servicio de la deuda externa, a tratar de reducir su déficit comercial durante la década de 1990. Por consiguiente, Canadá, Estados Unidos y México, en conjunto, necesitarán buscar mercados ultramarinos para tener mayores oportunidades de exportación.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES

Durante la mayor parte del periodo posterior a la segunda guerra mundial, la política comercial de Estados Unidos estuvo orientada hacia el exterior, mientras que la de Canadá se deslizaba y tendía hacia el mismo objetivo. Ciertamente, Canadá participó en el GATT junto con Estados Unidos, pero el entusiasmo de aquel país en cuanto a su participación en las rondas individuales de negociaciones arancelarias, fue variable. No siempre fue tan intensa como se recuerda ahora, con nostalgia. Es interesante hacer notar que en 1945-1947 los aranceles de Estados Unidos eran más altos que los de Canadá, y que al finalizar la Ronda Tokio esta situación se revirtió, es decir, los aranceles de Canadá quedaron más altos que los de Estados Unidos. En el caso de México, las políticas comerciales fueron de orientación interna durante este periodo, e incluso antes de la posguerra.

La década de 1980 no deja de ser interesante porque los tres países cambiaron, hasta cierto punto, sus posiciones anteriores. La política comercial de Canadá se encauzó más hacia afuera, la de México empezó a mostrar una tendencia, similar siguiendo los lineamientos generales del modelo canadiense, y la de Estados Unidos se volvió más introvertida. En años recientes México ha acelerado la liberación de su comercio y sus políticas de inversión.

No debe exagerarse el contraste aparente que existe entre Canadá, que buscó una opción bilateral al negociar con Estados Unidos el Acuerdo de Libre Comercio, y México, que ha dado un giro hacia un enfoque multilateral al incorporarse al GATT. Aunque México no ingresó al GATT hasta 1986, recibió por parte de Estados Unidos el tratamiento de nación más favorecida (NFM), y por tanto muchos de los beneficios del GATT. Por su parte, Canadá comerciaba con frecuencia sobre una base bilateral con Estados Unidos dentro del contexto del GATT, y celebró un acuerdo bilateral explícito: el Acuerdo Automotriz, en los años sesenta.

México, a la vez que se ha convertido en un participante activo del GATT, ha propuesto, además, un enfoque sectorial a la liberación comercial de América del Norte. Es pertinente recordar que Canadá propuso un enfoque sectorial en las negociaciones con Estados Unidos en 1983, el cual debió enfrentarse a dos problemas. En primer lugar, los acuerdos sectoriales son incompatibles con el GATT (Estados Unidos obtuvo una dispensa en 1965 para llevar a cabo el Acuerdo Automotriz con Canadá, pero dicha excepción sería difícil lograrla hoy en día). En segundo lugar, la lista de sectores propuestos por los dos países no coincidía, lo que hizo que las negociaciones fueran difíciles. La combinación de estos dos problemas limita las perspectivas de México, al igual que antes sucedió en el caso de Canadá, en favor de un enfoque por sectores en las negociaciones bilaterales o trilaterales.

Aspirar al enfoque global permitido bajo las normas del GATT enfrenta ciertos obstáculos en los tres países. Aunque la liberación del comercio de México y de su régimen de pagos ha sido dramática y espectacular, los aranceles continúan siendo importantes y muchos industriales mexicanos podrían oponerse a un Acuerdo de Libre Comercio en gran escala. Además, el presidente Salinas puede encontrarse con que un tratado de libre comercio con Estados Unidos reavive el sentimiento nacionalis-

ta en México, del mismo modo en que se agitaron las sensibilidades nacionalistas en Canadá a raíz del debate sobre el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos en 1988. Lo que es más, los nacionalistas canadienses considerarían que incluir a México en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, justificaría sus temores en cuanto a una tendencia peligrosa hacia el continentalismo. La industria textil y del vestido, al igual que la industria automotriz de Estados Unidos (y también de Canadá), que se mostraron reticentes al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, se mostrarán, sin duda completamente hostiles a un tratado comercial que involucre a México. Por su parte, la oposición en Estados Unidos puede ser más prosaica que las preocupaciones nacionales en México y Canadá, pero que de todos modos resultará difícil combatir. Por otro lado, cuando se piense en un mercado común a gran escala, sin restricciones migratorias, la reacción en Estados Unidos y en Canadá sería mucho más estridente.

Las tendencias económicas actuales fortalecen una mayor intensificación del comercio regional y de las inversiones. Las etapas tempranas del desmantelamiento del excedente comercial de Japón ha implicado mayores importaciones de productos manufacturados de las economías de Asia. La aplicación del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos y la significativa liberación de las políticas comerciales y de inversión de México expandirán el comercio entre las tres economías de América del Norte. Las economías de Europa occidental se beneficiarán por la liberación interna programada para 1992, y se encuentran a todas luces en la mejor posición para explotar las oportunidades que están surgiendo en Europa oriental.

Antes de examinar los intereses multilaterales de Canadá, México y Estados Unidos, y de explorar las diversas opciones que ofrece América del Norte, es conveniente analizar brevemente los elementos básicos del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos.

Estructura del acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos

Aun cuando la estructura de este acuerdo ha estado sujeta a las diversas presiones e intereses que tienen un impacto sobre la unión comercial bilateral más grande del mundo, no por ello

deja de ser compatible con el sistema multilateral. Los dos países no sólo han creado un área clásica de libre comercio compatible con el artículo XXIV del GATT, sino que el tratado entrelaza también las respectivas obligaciones comerciales multilaterales en el GATT y es, además, un eslabón en la Ronda Uruguay de negociaciones.

El Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos contempla la eliminación en un plazo de 10 años de todos los aranceles, no sólo los correspondientes al sector industrial sino también los de productos alimenticios y agrícolas. Por lo tanto, establece una liberación más intensa del comercio agrícola evitando la exclusión sectorial en mayor grado que otros acuerdos de libre comercio examinados bajo el artículo XXIV del GATT.

Es cierto que Estados Unidos y Canadá mantienen cuotas para apoyar la regulación de la oferta y para el sostenimiento de precios de los productos agrícolas, pero estas excepciones selectivas están permitidas de acuerdo con el artículo XXIV, cuando las medidas aplicadas se ajustan a los artículos XI o XX del GATT. De manera semejante, sólo se logró un avance parcial en cuanto a la resolución de la cuestión de los subsidios agrícolas —ambos países dejarán de subsidiar las exportaciones del comercio bilateral—, porque los verdaderos problemas del comercio agrícola mundial resultan de la interacción de las políticas de Europa y de Japón con las de Estados Unidos y Canadá y sólo pueden plantearse en la Ronda Uruguay.

Es necesario señalar que el tratado crea un área de libre comercio y no una unión aduanal. Así, cada país mantiene políticas comerciales y relaciones económicas separadas con respecto a terceros países. El mantenimiento de esta independencia en cuanto a la política comercial, al mismo tiempo que obstaculiza el comercio de paso no deseado o evita desviaciones en el comercio y la producción, exige la negociación de reglas precisas y predecibles con respecto al origen de los productos. En el nivel técnico, las reglas de origen en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos son mucho más claras y mucho menos imprecisas que las utilizadas en los acuerdos bilaterales de la Asociación Europea de Libre Comercio y la Comunidad Europea (EFTA-EC). Sobra decir que las cuestiones más difíciles para equilibrar intereses sectoriales conflictivos requirieron reglas de origen especiales con respecto al comercio de textiles, vestido y automóviles.

En el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos,

las obligaciones en cuanto a las barreras técnicas al comercio y las compras gubernamentales se basan en los reglamentos del GATT negociados en la Ronda Tokio. Las disposiciones del tratado con respecto a las barreras técnicas al comercio y las compras gubernamentales no constituyen cambios drásticos y revolucionarios, sino que son nuevos intentos por liberalizar el comercio y hacer más transparentes los impedimentos que prevalecen. El ámbito limitado de acción de las disposiciones relativas a las compras gubernamentales es un área en la cual las negociaciones de Canadá y Estados Unidos fueron insuficientes.

Los mayores retos de las negociaciones entre Canadá y Estados Unidos fueron la redacción de normas generales relativas a los criterios de competitividad que sirvieran de guía para dilucidar la cuestión de los subsidios, del *dumping* y otras supuestas prácticas comerciales desleales, así como las normas para liberar el comercio de los servicios y de las inversiones. Los dos modelos que proporcionan la mejor base de comparación son las normas que establecen los criterios de competitividad que se contienen en la Convención de Estocolmo, mediante la cual se creó la Asociación Europea de Libre Comercio, y el Tratado de Roma, el cual originó la Comunidad Europea. Ninguno de estos modelos es totalmente análogo al caso de Canadá y Estados Unidos. En su lugar, las negociaciones bilaterales han producido un híbrido que contiene elementos del sistema de la Asociación Europea de Libre Comercio y del seguido por la Comunidad Europea, y que incluye, además, ciertos elementos únicos y distintivos que no se encuentran en ninguna otra área de libre comercio.

Otras áreas bilaterales de libre comercio, como son los casos de Suiza, Austria o Suecia y la Comunidad Europea, o el Acuerdo Estados Unidos-Israel, no contienen un procedimiento tan formal para la resolución de disputas como en el caso del Acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. En ésos y otros acuerdos bilaterales, el principal mecanismo para la resolución de disputas consiste en una comisión conjunta de los dos gobiernos. La Comisión Comercial Canadá-Estados Unidos es también una comisión conjunta, pero difiere de las comisiones tradicionales en que el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos contiene una serie de importantes innovaciones únicas con respecto al proceso de resolución de disputas. El mecanismo general para la resolución de disputas contenido en el

capítulo 18 es análogo al del GATT, pero incorpora ciertas reformas en los procedimientos.[3]

El Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos también instituye en el capítulo 19 un proceso expedito de apelación binacional obligatorio para casos de *antidumping* y derechos compensatorios y un proceso binacional de revisión que rige las modificaciones de las leyes comerciales. Además, el recurso potencial a la revisión judicial tendrá un efecto sosegador sobre los procesos administrativos. Por consiguiente, el tratado intenta detener las tendencias proteccionistas en las leyes comerciales de cada país y proteger la administración de dichas leyes de influencias políticas.

En lo que se refiere a los servicios y a las inversiones, el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos también va más allá que los acuerdos bilaterales existentes entre la Asociación Europea de Libre Comercio y la Comunidad Europea, aunque no llega a comprometerse en forma plena a la concesión de tratamiento nacional que se aplica dentro de la Comunidad Europea. (Puede esperarse que las negociaciones AELC-CE del Espacio Económico Europeo tratarán las cuestiones de los servicios y de las inversiones.) Muchas de las leyes y reglamentos existentes que no otorgan un tratamiento nacional fueron mantenidas en vigor a ambos lados de la frontera entre Canadá y Estados Unidos.

Los sectores cultural y de transporte quedaron exentos de las disposiciones del tratado relacionadas con los servicios y las inversiones, debido a las inquietudes de Canadá con respecto a la vulnerabilidad de las empresas culturales sujetas a una intensa penetración de los medios masivos de comunicación de Estados Unidos, y a causa de las presiones de cabildeo ejercidas por grupos que apoyaban intereses marítimos de ese país para que se autorizara una nueva legislación que otorgaba derechos preferenciales de carga, amén de la *Jones Act* existente y de otras restricciones semejantes. Para Canadá, la mayor preocupación en cuanto a la sensibilidad nacional radica en cuestiones de soberanía e identidad culturales, mientras que para Estados Unidos la seguridad nacional es motivo de consideración especial.

[3] Los mecanismos para la resolución de disputas han sido analizados por G. Horlick, G. Oliver y Debra Steger y comentados por Robert Hudec y Frank Stone en J. Schott y M. Smith, *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*. Washington, D.C. y Halifax, Institute for International Economics e Institute for Research on Public Policy, 1988.

BILATERALISMO VERSUS MULTILATERALISMO

La tensión entre el bilateralismo y el multilateralismo en términos de la evolución de la política comercial se caracteriza en función de dos criterios. El primero consiste en dilucidar si los dispersos acuerdos o negociaciones comerciales establecen mecanismos para resolver disputas o conflictos comerciales con base en un sistema de reglas o en uno que depende del poder relativo de las partes.[4] El segundo criterio consiste en determinar si los acuerdos o negociaciones comerciales suponen una liberalización comercial genuina o si, por el contrario, refuerzan la tendencia hacia el comercio "administrado" en el sistema comercial mundial.

El Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos contiene algunas innovaciones institucionales significativas y proporciona los fundamentos para la administración de las relaciones económicas entre Canadá y Estados Unidos.[5] En general, los mecanismos de resolución de disputas se acercan más al sistema basado en reglas que al que se basa en el poder relativo de ambas partes. De hecho, en este aspecto se acerca más al sistema de reglas que el GATT mismo en el momento actual, aunque es de esperarse que los procedimientos de resolución de estas disputas se fortalecerán en la Ronda Uruguay.[6] En mi opinión, el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos puede asimismo ayudar a aumentar la competitividad de los dos países en el mercado de América del Norte y, en este sentido, probablemente reforzará el sistema multilateral.

Es necesario formularse dos preguntas fundamentales sobre los arreglos comerciales regionales como el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos o como otros que existen en el mundo. La primera es una pregunta que siempre han hecho

[4] Véase John H. Jackson, "Governmental Disputes in international Trade Relations: A Proposal in the Context of GATT," *Journal of World Trade Law*, vol. 13, 1979, pp. 1-29.

[5] Un análisis más amplio se encuentra en Jeffrey Schott "The Free Trade Agreement: A U.S. Assessment", y en Murray Smith "The Free Trade Agreement in Context: A Canadian Perspective", en J. Schott y M. Smith (eds.), *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*, Washington, D.C., y Halifax, Institute for International Economics e Institute for Research on Public Policy, 1988.

[6] Véanse los artículos de Leonard Legault, Robert Hudec, Julius Katz y Debra Steger en D. Macrae y D. Steger, *Understanding the Free Trade Agreement*, Halifax, Institute for Research on Public Policy, 1988.

los economistas: ¿servirá el tratado para crear comercio o para desviarlo? La segunda, que se plantea con mucha menor frecuencia, es ¿cuál será en el largo plazo el impacto del acuerdo sobre el sistema de comercio internacional, en términos de la gestión de las relaciones comerciales y de la subsecuente conducta de los países miembros del acuerdo en las negociaciones comerciales?

Hay una escasez de estimaciones empíricas relativas a la creación o desviación de comercio en las que se consideren los efectos que puede tener para México el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos. Sin embargo, creo que si se analizan los efectos sobre México con base en modelo de equilibrio general —como el modelo Harris-Cox—, que incorpora economías de escala significativas, los efectos de creación de comercio dominará a los de desviación de comercio para México. Es interesante hacer notar que las barreras a terceros países no están aumentadas en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos y que cualquiera de estos dos países puede disminuir sus barreras con respecto al comercio con otros países. Por supuesto que si se producen efectos de desviación de comercio que afecten de manera adversa a la economía de Canadá, ello se deberá a la política de importaciones canadiense.

En mi opinión, una cuestión mucho más importante es la dinámica subsecuente de la liberación comercial. Para el propósito de esta discusión me centraré en los aranceles. Para algunas empresas canadienses la mera digestión de la reducción arancelaria que emana del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos constituye un reto suficiente, tanto en términos de las oportunidades como de los riesgos de la competencia. Dichas empresas pueden preferir navegar costeando alrededor de la Ronda Uruguay y no pronunciarse prioritaria y verdaderamente por un mejor acceso a los mercados internacionales. Sin embargo, otras empresas pueden mostrarse preocupadas acerca de los costos de sus insumos y del precio más elevado de los aranceles canadienses sobre dichos insumos, ahora que compiten con empresas de Estados Unidos, de modo que es posible que presionen en favor de una reducción de los aranceles canadienses en el contexto de la Ronda Uruguay. Un tercer grupo de empresas puede considerar que la racionalización que impone la producción para el mercado de América del Norte fortalece su competitividad, por lo que es posible que concedan mayor prioridad a mejorar su acceso a los mercados internacionales. Por lo menos

en lo que respecta a Canadá, habrá un continuo interés en la liberación del comercio en la Ronda Uruguay y en las negociaciones para lograr un mejoramiento significativo en el acceso a los mercados internacionales mediante la reducción de aranceles.

LA BÚSQUEDA DE INTERESES COMUNES EN LA RONDA URUGUAY

Canadá, México y Estados Unidos tienen intereses muy fuertes en cuanto al éxito de la Ronda Uruguay. Por ser economías deudoras se verán obligadas a buscar los mercados internacionales para tener oportunidades de crecimiento en los años noventa. Es más, el fortalecimiento del sistema multilateral del GATT facilitará las relaciones económicas armónicas entre las economías de los tres países, de igual modo que el fortalecimiento del GATT reforzará el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos.

Una de las cuestiones más difíciles para la Ronda Uruguay es la negociación de reducciones significativas en los sistemas de apoyo interno a la agricultura y los sistemas de protección a los productos agrícolas nacionales.[7] Como se ha hecho notar antes, Canadá y Estados Unidos no pudieron ponerse de acuerdo sobre la eliminación de subsidios a las exportaciones a terceros países, la reducción del apoyo a los productos agrícolas internos o la liberación de restricciones cuantitativas al comercio agrícola bilateral, debido a su preocupación por los subsidios y las barreras comerciales sostenidos por la Comunidad Europea y Japón. En consecuencia, la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales parece ser el único instrumento posible para lograr la liberación del comercio en este sector.

México ha tenido experiencia con la legislación *antidumping* y de impuestos compensatorios de Estados Unidos durante la década de 1980. Como resultado de ello es posible que se una a los esfuerzos de Canadá en la Ronda Uruguay con respecto a la revisión de las normas que rigen dichas cuestiones en el GATT. Probablemente esta posición será también la de algunas

[7] Para una discusión más amplia sobre cuestiones comerciales agrícolas en la Ronda Uruguay, véase W. Miner y D. Hathaway (eds.), *World Agricultural Trade: Building A Consensus*, Washington, D.C. y Halifax, Institute for International Economics e Institute for Research on Public Policy, 1988.

economías de Asia del Pacífico, las cuales han experimentado dificultades particulares ante los procedimientos *antidumping* de la Comunidad Europea. Ciertamente, México compartirá algunas de las preocupaciones de Canadá con respecto a los diversos intentos de Estados Unidos para redefinir las políticas sobre administración de los recursos naturales como subsidios sujetos a impuestos compensatorios.

En lo que se refiere a los desafíos de otras regiones hay quienes han expresado su preocupación acerca de una fortaleza europea. Sin embargo, las cuestiones a discutir en el temario de 1992 que pueden tener un impacto adverso sobre terceros países se concentran en la agricultura, las barreras técnicas, las medidas de salvaguardia y el *antidumping*, las políticas de compras gubernamentales y las reglas y normas del comercio de servicios. En todas estas áreas la normativa actual del GATT es inadecuada, incompleta, o de hecho, inexistente. Por consiguiente, el resultado de la Ronda Uruguay puede ser muy significativo para determinar las formas de enfrentar las consecuencias externas del programa europeo de 1992 así como las relaciones que están surgiendo entre Europa occidental y oriental.

Para terceros países son inciertas las consecuencias de los esfuerzos de la Comunidad Europea para completar su mercado interno en 1992, y está todavía por verse la forma en que dicho proceso interactúa con la Ronda Uruguay. Muchas de las propuestas de liberación y gran parte de los mecanismos internos de la Comunidad Europea son probablemente genuinos mecanismos de creación de comercio; pero dado el comportamiento de la Comunidad en el pasado, hay motivo de preocupación en cuanto a que no se estructuren dichas medidas de manera que formen un eslabón de unión con el sistema multilateral o que favorezcan la apertura del mercado interno de la Comunidad Europea al resto del mundo. Ésta es también una cuestión urgente, ya que es altamente deseable alcanzar logros importantes en la Ronda Uruguay antes de que la Comunidad Europea complete su proceso interno. El fortalecimiento de las reglas y normas multilaterales aumenta las probabilidades de estructurar las medidas internas de la Comunidad Europea de manera que contemplen una mayor apertura con el resto del mundo.

Aunque las relaciones comerciales y las inversiones se están expandiendo entre las economías del Pacífico occidental, no hay razón para temer el surgimiento de un bloque comercial en torno a Japón. Estados Unidos y Canadá son miembros activos del

nuevo proceso de Cooperación Económica de Asia del Pacífico (CEAP) y es posible que apoyen la participación de México en el mismo. De cualquier manera, los países de la CEAP han manifestado que conceden gran prioridad al logro de un progreso sustancial en la Ronda Uruguay, así como al fortalecimiento del sistema multilateral.

Cuando Canadá y Estados Unidos firmaron el Acuerdo de Libre Comercio, ambos países expresaron su intención de negociar la mayor liberación comercial posible en la Ronda Uruguay. Si bien es posible que las manifestaciones de preocupación respecto a una fortaleza europea sean exageradas, las implicaciones del proceso de consolidación de la integración europea para las inversiones y el comercio con terceros países no dejan de ser inciertas. La verdadera prueba para saber si un acuerdo comercial regional está concebido para expandir el comercio es que los signatarios de dicho acuerdo estén dispuestos a aplicar de manera multilateral y recíproca reducciones en las barreras comerciales.

Es necesario reconocer que el sistema de comercio multilateral presenta profundos problemas existenciales. Por un lado, los países en desarrollo se han aferrado a sus derechos de tratamiento especial y preferencial y quieren que se les reconozcan los pasos que han dado en cuanto a una liberación comercial "unilateral", de acuerdo con los programas del Fondo Monetario Internacional/Banco Mundial. El otorgamiento de créditos anticipados por estas medidas liberadoras tiene sentido, pero únicamente si dichos países están preparados para disciplinar sus políticas arancelarias específicas y sus derechos a las normas del artículo XVIII del GATT, bajo las cuales pueden imponer cuotas y otras medidas restrictivas con respecto a su balanza de pagos o propósitos de desarrollo.[8] Desafortunadamente va a ser muy difícil entablar un diálogo constructivo con los países en desarrollo si asumen una posición diferente en lo que se refiere a estas cuestiones de tratamiento especial y preferencial. No obstante, si algunos de los principales países en desarrollo como México, Corea, Tailandia y uno o dos más dieran un paso decisivo a este respecto, ello tendría un impacto importante sobre la dinámica de la Ronda Uruguay y el desarrollo del sistema comercial.

El otro problema, en el polo contrario de la ecuación, es que

[8] Véase Robert Hudec, *Developing Countries in the GATT Legal System*, London, Trade Policy Research Centre, 1987.

los actores principales, en particular Estados Unidos y la Comunidad Europea, están interesados en cuestiones relacionadas con la alta tecnología y los servicios, las cuales no tienen mucho interés para los países en desarrollo. Además, los principales países industriales no están predispuestos a liberar de manera significativa los sectores textiles y del vestido. Las asimetrías de interés entre las economías industriales y las que están en desarrollo nos colocan en una situación difícil. Si deseamos fortalecer el sistema multilateral, es necesario lograr mayor liberación en la Ronda Uruguay. Tal vez la comparación más apropiada a este respecto, utilizada con frecuencia en el contexto de las negociaciones de Canadá con Estados Unidos, es que la única transacción posible es la gran transacción. Desde este punto de vista, o se llega a una gran negociación que permita ventajas comparativas en cuestiones y sectores recíprocos, o el desenlace es una muy pequeña negociación con logros mínimos. Michael Aho ha definido este tipo de transacción como una paradoja y tal vez sea ésta la base más confiable para lograr una liberación más amplia del comercio y para fortalecer el sistema en la Ronda Uruguay.[9]

¿Desviará la atención de las cuestiones fundamentales en la Ronda Uruguay la propuesta de Canadá relativa al fortalecimiento del mecanismo de resolución de disputas del GATT y al desarrollo de un marco institucional que puede llegar a ser una Organización Mundial del Comercio?

Por el contrario, el mayor fortalecimiento del sistema comercial está intrincadamente unido a una liberación comercial significativa por dos motivos. En primer lugar, para que el paquete de negociaciones de la Ronda Uruguay sea apoyado por Estados Unidos y Europa, son vitales los acuerdos sobre los servicios y sobre cuestiones de propiedad intelectual. En segundo lugar, otros países desean restringir las represalias comerciales unilaterales por parte de Estados Unidos. Este país no aceptará limitar dichas medidas sin un acuerdo sobre servicios y propiedad intelectual, pero otros países más pequeños no estarán dispuestos a participar en dicho acuerdo si no se restringen las

[9] Véase C. Michael Aho y Jonathan Aronson, *Trade Talks: America Better Listen*, Nueva York, Council of Foreing Relations, 1985, pp. 133-164, y Gary Hufbauer y Jeff Schott, *Trading For Growth: The Next Round of Trade Negotiations*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1985, pp. 82-85.

acciones unilaterales. La negociación de normas y reglas comerciales y efectivas y de mayor liberación del comercio exige el fortalecimiento del marco institucional del GATT y del proceso de resolución de disputas.

Los países más pequeños están desempeñando un papel mucho más dinámico y efectivo en la Ronda Uruguay. Canadá desempeña el papel tradicional de país mediano en el GATT, y ahora que México es un participante activo en el Acuerdo General se ha ampliado el ámbito de las estrategias comunes para superar los obstáculos a los que nos enfrentamos en la Ronda Uruguay. De hecho, los tres países de América del Norte tienen gran interés en la liberación del comercio y en el fortalecimiento del sistema del GATT. El sistema comercial es en la actualidad inestable y frágil, pero ello presenta algunas oportunidades creativas. Ciertamente hay mayor fermento en cuanto a las instituciones y las interrelaciones entre las instituciones creadas en Bretton Woods del que ha habido desde el inicio de la Guerra Fría. La Ronda Uruguay debe lograr tanto una liberación significativa del comercio como un mayor fortalecimiento del sistema comercial internacional.

Exploración de las opciones en América del Norte

Tanto la opción que tiene México en América del Norte de un acuerdo de libre comercio bilateral con Estados Unidos, como la de un convenio trilateral en el que México tenga acceso al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, plantean cuestiones políticas, económicas y técnicas para Canadá.

¿Está obligado Canadá a participar en las negociaciones bilaterales entre México y Estados Unidos

La respuesta a la pregunta con respecto a si existen restricciones en cuanto a las políticas comerciales de cualquiera de los dos socios del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos es obvia. Es parte de la esencia de un tratado de libre comercio el que cualquiera de sus signatarios pueda reducir sus barreras arancelarias frente a terceros países, ya sea mediante negociaciones multilaterales a través del GATT, o mediante convenios

comerciales plurilaterales o bilaterales tales como las áreas de libre comercio.

En Canadá hay quienes argumentan que Estados Unidos podría quejarse con base en las disposiciones de "nulificación y daño" contenidas en el mecanismo de la resolución de disputas del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos si Canadá disminuyera sus barreras comerciales frente a terceros países; pero este argumento hace burla del concepto de nulificación y daño expresado en la jurisprudencia del GATT y, por consiguiente, es inaceptable para los propósitos de este ensayo. Ninguno de los dos países tiene derecho de propiedad exclusiva sobre las preferencias comerciales que puedan crearse incidentalmente a causa de la remoción de las barreras comerciales bilaterales contemplada por el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos. Simplemente, cada uno de ellos tiene derecho, en concordancia con el acuerdo, a mantener el grado de acceso al otro mercado. Es evidente que tanto Canadá como Estados Unidos persiguen sus propios objetivos y tienen sus propios criterios de negociación en la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales.

Sin embargo, los intereses de exportación de uno de los países socios pueden verse afectados negativamente si el otro socio firma un tratado de libre comercio con un tercer país que elimine todas las preferencias comerciales. No obstante, es necesario señalar que, de no existir el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, el país socio quedaría en una posición mucho más desventajosa si el otro firmara un acuerdo de libre comercio con un tercer país.

Por lo tanto, puede ser de interés para Canadá participar en negociaciones trilaterales, pero no está obligado a ello. La primera cuestión que debe considerarse es la de cuáles podrían ser las implicaciones de diversas opciones bilaterales o trilaterales.

¿Debe México ser signatario del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos?

La inclusión de otros países en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos plantea un número de problemas de carácter más o menos técnico con respecto a cuestiones tales como la determinación del periodo de la eliminación gradual de

las tarifas en un tercer país y las reglas de origen de los productos que han de incluirse en un tratado de libre comercio más amplio. Plantea, asimismo, una serie de cuestiones en cuanto a aquellos aspectos del acuerdo que rigen intereses bilaterales. Éstos se consideran en los siguientes párrafos.

Energía

Las disposiciones del acuerdo a este respecto son motivo de controversia a ambos lados de la frontera. Del lado canadiense existe la preocupación por la prohibición de los impuestos de exportación (la cual es usual en los tratados de libre comercio) y por las normas específicas relativas a la distribución, las cuales rigen la reducción y el racionamiento del abastecimiento en periodos de escasez establecidos por el gobierno. Del lado estadunidense las inquietudes se centran en la excepción del sector energético de las disposiciones relacionadas con la liberación de las inversiones y en la falta de libre acceso al desarrollo de los recursos de Canadá. El cuidadoso equilibrio que guardan estas preocupaciones contradictorias con respecto a la energía es una característica del Acuerdo Canadá-Estados Unidos y puede o no ser apropiado para un acuerdo trilateral en el cual se incluya a México.

Industria automotriz

Las estipulaciones del acuerdo otorgan tratamiento preferencial a los fabricantes de automóviles canadienses y estadunidenses frente a empresas extranjeras ubicadas en Estados Unidos y Canadá, al dejar en vigor las disposiciones del acuerdo automotriz existente (hay algunas empresas extranjeras a las que también se hace honor en cuanto al tratamiento preferencial). El acuerdo también protege a los productos de partes automotrices canadienses y estadunidenses, mediante mayores restricciones en las reglas de origen. El extender estas estipulaciones a las industrias automotrices que operan en México plantearía serias cuestiones no sólo a las empresas de esos países sino también a las industrias ubicadas en México. La cuestión sería más grave si el resultado es una mayor restricción en las reglas de origen respecto a los fabricantes de un tercer país.

Arreglos institucionales

Todos los mecanismos de resolución de disputas en el acuerdo son formales, exponen con precisión los límites de tiempo e incluyen una lista preseleccionada de expertos para adjudicar el proceso. El mecanismo para la resolución de disputas puede generalizarse con facilidad para incluir a un tercer país y la trilateralización puede servir para despolitizar algunas cuestiones.

Más difícil sería la generalización de los mecanismos que sirven para revisar leyes comerciales bajo el capítulo 19. La legislación comercial de Canadá y Estados Unidos aun cuando presenta algunas diferencias técnicas, es notablemente semejante; pero sería más difícil aplicar los mecanismos de revisión de decisiones relativas a las medidas *antidumping* e impuestos compensatorios a terceros países cuyas leyes comerciales y procedimientos administrativos difieran sustancialmente de los que prevalecen en Estados Unidos y Canadá. Por ello resultaría difícil que México participara en este tipo de revisión judicial.

El mecanismo de revisión de las leyes comerciales contemplado en el acuerdo es, de todos modos, una disposición provisional, pendiente del resultado de las negociaciones sobre nuevas reglas relativas a las medidas *antidumping* y los subsidios e impuestos compensatorios. La participación de un tercer país en este proceso de negociación puede dificultar aún más el llegar a un acuerdo en cuanto a las espinosas cuestiones sujetas actualmente a discusión. No se sabe cuál será el resultado de las negociaciones, pero con toda seguridad reflejará un cuidadoso equilibrio reglamentado de las diferentes sensibilidades nacionales. Por consiguiente, es poco probable que México —con distintas sensibilidades propias y apelando a las diferentes sensibilidades de Canadá y Estados Unidos— pueda ser incorporado fácilmente al acuerdo una vez completado para elaborar un nuevo código que rija las prácticas comerciales desleales.

Servicios

La extensión del principio de tratamiento nacional y el derecho al establecimiento de empresas de servicios en los países participantes no plantea graves problemas. De hecho cualquiera de los dos países puede extender estas disposiciones a un tercer país a discreción propia, pero el otro país socio no está obligado a hacer lo mismo. Por lo tanto, Canadá se vería beneficiado si Esta-

dos Unidos eliminara las restricciones sobre el comercio de servicios con terceros países porque apelaría al compromiso de tratamiento nacional.

Al mismo tiempo, dado que el Acuerdo Canadá-Estados Unidos hace honor a las derogaciones existentes al tratamiento nacional y al derecho de establecimiento, algunas consideraciones de reciprocidad pueden influir en las actitudes de ambos países con respecto a la extensión de las disposiciones relacionadas con los servicios a terceros países. Probablemente será necesario negociar con México la cobertura específica de los acuerdos referentes a los servicios y bajar a un nivel inferior las restricciones relativas al derecho de establecimiento por parte de terceros países, con objeto de lograr mayor simetría en las barreras al comercio de servicios (y en cuestiones de inversión extranjera relacionadas) en relación con la situación que prevalece actualmente en Estados Unidos y Canadá.

¿Debe renegociarse el actual Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos en caso de que uno de sus socios firme un tratado de libre comercio con un tercer país?

Supongamos que Estados Unidos y México negocian un tratado de libre comercio. Ello ocurriría porque Canadá no estaría interesado en un tratado trilateral que incluyera a México (o porque no fuera invitado a unirse a las negociaciones). Si México obtuviera de Estados Unidos un tratamiento más favorable del que este último país conceda a Canadá conforme al Acuerdo Canadá-Estados Unidos, habría problemas. No se trataría de una cuestión de aranceles pues ninguno de los dos países podría obtener mayores beneficios que los que proporciona la total eliminación de aranceles contemplada en el acuerdo. Sin embargo, en lo que se refiere a ciertas medidas no arancelarias pueden surgir problemas en la medida en que hubiera derogaciones al principio del tratamiento nacional. Por ejemplo, México podría obtener un acceso al mercado de compras gubernamentales de Estados Unidos, superior a la pequeña participación que tiene Canadá bajo el Acuerdo de Libre Comercio con aquel país.

Hay por lo menos dos cuestiones que requerirían una renegociación del Acuerdo Canadá-Estados Unidos. En primer lugar, puede requerirse hacer más liberales las reglas de origen cuando los aranceles externos de los socios se reducen, ya sea a

través de negociaciones multilaterales (NMF) o mediante otros acuerdos regionales de libre comercio. El propósito de las reglas de origen es impedir desviaciones en el comercio y evitar las medidas proteccionistas que pueden surgir debido a disparidades en las barreras comerciales externas de los socios del tratado de libre comercio. Por ejemplo, la industria de la confección y las empresas textiles de Estados Unidos temían que la industria del vestido canadiense ampliara sus exportaciones a Estados Unidos utilizando textiles de bajo costo procedentes de terceros países y eludiera las barreras arancelarias a las importaciones de esos productos. Para hacer frente a esta preocupación, el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos prevé la eliminación de los aranceles de la industria del vestido en cuya producción se utilicen textiles manufacturados en cualquiera de los dos países, y establece una cuota para las confecciones fabricadas con textiles de terceros países. En caso de que Estados Unidos llegara a firmar un tratado de libre comercio con México, introduciéndose así un proveedor de bajo costo en los mercados estadunidenses, y también en los canadienses, sería necesario liberalizar las reglas de origen incluidas en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos para permitir un mayor abastecimiento para Canadá de textiles procedentes de terceros países.

En segundo lugar, el nuevo tratado bilateral de libre comercio puede permitir un avance más rápido en la reducción de aranceles que el periodo de 10 años contemplado en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (con excepciones para reducciones más rápidas). Las distorsiones temporales en las posiciones competitivas que resultarían de diferentes periodos de desfasamiento podrían evitarse renegociando las fases de desfasamiento Canadá-Estados Unidos. ¿Estaría dispuesto Canadá a explorar un enfoque trilateral?

Aunque, como se ha señalado, el proceso de negociar la inclusión de un tercer país en un tratado representaría dificultades para todas las partes, dicha inclusión tendría varias virtudes en comparación con las ventajas que podrían ofrecer posibles acuerdos bilaterales por separado. En primer lugar, el ingreso en el acuerdo garantizaría un tratamiento más equilibrado por parte de los dos países signatarios actuales con respecto al nuevo socio. En segundo lugar, la resolución de ciertas cuestiones técnicas asociadas con dicho ingreso, tales como los periodos para reducir las barreras arancelarias y precisar las reglas de origen entre los tres países, proporcionaría un marco de referencia más

estable y ordenado para la planificación y la inversión del sector privado que el que se obtendría con tres acuerdos bilaterales separados. A este respecto, merece la pena señalar que el cumplir con las reglas de origen tiene su precio, por lo que dos tratados bilaterales paralelos de libre comercio Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos reducirían el atractivo de los dos países a las inversiones. En tercer lugar, si se diera el caso de que Estados Unidos firmara un acuerdo con un tercer país, la participación de Canadá en el Acuerdo con México evitaría el problema de que Canadá se encontrara menos favorecido que México en el mercado de Estados Unidos.

Tomando en cuenta que la cobertura y el alcance de un Área de Libre Comercio en América del Norte son aún inciertos, Canadá tiene un sólido argumento para participar en la exploración de esta posibilidad. Sin embargo, es posible que dicho país se muestre renuente a ello debido a un conjunto de factores económicos y políticos. Hay una preocupación pública, ampliamente apoyada, con respecto al libre comercio con México porque los niveles salariales son mucho más bajos en México que en Estados Unidos y Canadá. Por consiguiente, el sentimiento popular es que la eliminación de todas las barreras comerciales entre México y Canadá ocasionaría una inundación de exportaciones mexicanas en el mercado que sumergiría la economía canadiense. Este sentimiento no está respaldado por las estadísticas del comercio entre México y Canadá —véanse los cuadros 1-4 anexos—. Las importaciones canadienses procedentes de México se concentran en maquinaria y partes automotrices que se introducen en el país o bien bajo tasas GPT de aproximadamente 6%, o bien libres de impuestos cuando las compran empresas automotrices acreditadas— véase el cuadro 2. Además, las presiones de ajuste sobre la economía canadiense estarán moderadas por la liberación simultánea entre México y Estados Unidos.

Un Área de Libre Comercio que abarque México, Canadá y Estados Unidos sería, a la vez, creadora y desviadora de comercio. No conozco ningún análisis cuantitativo con respecto a las ventajas y desventajas que ello puede ofrecer, pero es evidente que el potencial para la desviación de comercio contenido en un tratado de libre comercio en el que participe México es significativo, en virtud de ser la mexicana una economía complementaria de bajos salarios. Ciertamente, el potencial para la desviación comercial deriva de las barreras comerciales de Canadá y

Estados Unidos. Por ejemplo, México no es un proveedor importante de Canadá en textiles y productos de la confección, pero como Canadá impone altos aranceles y restricciones bilaterales a los proveedores de bajo costo en concordancia con el Acuerdo Multifibras, México podría ampliar sustancialmente las exportaciones de estos productos al quedar exento de las barreras comerciales canadienses. Una desviación sustancial del comercio no resulta congruente con los intereses a largo plazo de México ni de Canadá. Si en la Ronda Uruguay se logra una liberación significativa de las barreras arancelarias y no arancelarias en relación a las industrias textil y del vestido, entonces disminuirá el potencial de la desviación comercial.

CONCLUSIÓN

Canadá, México y Estados Unidos, por ser economías deudoras, enfrentan retos semejantes en términos de expandir sus productos de exportación y servicios a los mercados internacionales en los años noventa. La liberación del comercio y de las inversiones que se ha producido sobre una base bilateral bajo el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos y a través de la liberación comercial de México estimulará los lazos comerciales y la expansión de las inversiones entre las tres economías de América del Norte. Todas ellas tienen enorme interés en lograr en la Ronda Uruguay una liberación amplia que intensifique el libre comercio entre las economías de América del Norte y proporcione un mayor y más estable acceso a los mercados internacionales.

Si bien la prioridad inmediata de las tres economías debería ser promover el éxito de la Ronda Uruguay, la disposición a explorar posibles áreas de libre comercio en América del Norte podría ayudar a estimular los avances multilaterales. Al mismo tiempo, la sensibilidad canadiense, así como la mexicana y la estadunidense, indican que un mayor análisis de las cuestiones debe iniciarse ahora, pero que las negociaciones fundamentales en cuanto a un Área o Áreas de Libre Comercio en América del Norte deben postergarse hasta que termine la Ronda Uruguay.

Cuadro 1

Exportaciones canadienses a México (1989)

Productos	*Cantidad (en millones de dólares)*	*Porcentaje del total de exportaciones*
Vehículos, refacciones y accesorios	71	11.8
Hierro y acero	71	11.8
Semillas oleaginosas	60	9.9
Productos lácteos	46	7.6
Azufre y asbestos	41	6.8
Otros	314	52.1
Total	603	100.0

Fuente: *Statistics Canada*, Catálogo 65003.

Cuadro 2

Importaciones canadienses de México (1989)

Productos	*Cantidad (en millones de dólares)*	*Porcentaje del total de importaciones*
Maquinaria y aparatos mecánicos	466	27.4
Maquinaria eléctrica	335	19.7
Vehículos, refacciones y accesorios	299	17.6
Piedras y metales preciosos	199	11.7
Combustibles minerales	49	2.9
Otros	350	20.7
Total	1 698	100.0

Fuente: *Statistics Canada,* Catálogo 65006.

Cuadro 3

Exportaciones canadienses (1989)

Países	*Cantidad (en millones de dólares)*	*Porcentaje del total*
Estados Unidos	103 732	74.7
Comunidad Europea	11 466	8.2
Japón	8 472	6.1
Otros países de la OECD	3 407	2.5
Corea del Sur	1 592	1.1
China	1 120	0.8
Hong Kong	1 049	0.7
Taiwan	882	0.6
URSS	685	0.5
México	603	4.4
Otros países	5 926	4.4
Total	138 934	100.0

Fuentes: *Bank of Canada Review,* mayo de 1990; *Statistics Canada*, Catálogo 65003, Exportaciones por países, enero-diciembre de 1989.

Cuadro 4

Importaciones canadienses (1989)

Países	*Cantidad (en millones de dólares)*	*Porcentaje del total*
Estados Unidos	93 322	69.5
Comunidad Europea	14 485	10.8
Japón	8 262	6.1
Otros países de la OECD	4 030	3.0
Corea del Sur	2 441	1.8
Taiwan	2 351	1.7
México	1 698	1.3
China	1 182	0.9
Hong Kong	1 161	0.9
Brasil	1 130	0.8
Otros países	4 193	3.2
Total	134 255	100.0

Fuentes: *Bank of Canada Review,* mayo de 1990; *Statistics Canada*, Catálogo 65006, Importaciones por países, enero-diciembre de 1989.

ELEMENTOS DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

MICHAEL HART

Carleton University

Para un canadiense que esté profundamente involucrado en la negociación del Acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, que tuvo lugar en 1987, el actual debate en México sobre las ventajas de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos viene a repetir una historia ya conocida. Canadá, al igual que México, es fuertemente dependiente del comercio con Estados Unidos, y por tanto cada vez más vulnerable al proteccionismo estadunidense. Tuvimos una larga tradición de análisis académicos que favorecían el acuerdo bilateral. En un principio, los canadienses también pensaban que dentro del marco de un acuerdo se facilitaría la resolución de disputas. Consideramos la liberalización sectorial y vimos lo que podría pasar en las negociaciones multilaterales para satisfacer la agenda comercial bilateral, y llegamos a la conclusión de que los argumentos a favor de un acuerdo de libre comercio pasaban más que los que estaban en contra.

Existen evidentes paralelos con la actual experiencia mexicana. También México tiene una larga historia tratando de vivir en armonía —pero con su propia forma de vida— con Estados Unidos, lo cual no es una tarea fácil. Estados Unidos, desde sus principios, demostró tener una enorme confianza en sí mismo, convencido de que Dios es estadunidense. Con base en una expansión rápida y una economía continental abundante, exportó no sólo sus enormes cantidades de productos agrícolas y manufacturados, sino su cultura, sus valores y su *ethos* políticos. Sus

vecinos del norte y del sur no siempre estaban seguros de querer importar estas últimas cualidades, y huían prudentemente de cualquier enfrentamiento que pudiera comprometer sus valores autóctonos y sus prioridades. Pero estas naturales precauciones dieron paso a una realidad económica urgente. La influencia de los lazos comerciales y de inversión señala inexorablemente la necesidad de hacer nuevos arreglos.

El interés de México por un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos ha crecido con rapidez y paso firme. En cuestión de sólo unos cuantos meses, el tema ha pasado de ser altamente especulativo y básicamente académico a ser una cuestión de presión política en el gobierno y en los círculos empresariales. La administración de Salinas aparentemente ha decidido que para que México se modernice, crezca y prospere, debe fomentarse una economía más orientada hacia el mercado externo, integrada a la economía mundial. El notable programa de reformas que se inició en 1985 ha ido transformando gradualmente la economía mexicana, que de ser la clásica de un típico país en desarrollo, se ha convertido en la de un país con una economía mixta del tipo de la de los países industrializados. Nadie debe subestimar el arduo camino que Salinas y su gabinete tienen todavía que recorrer. A pesar de las recientes reformas, la economía de México todavía está seriamente afectada por la enorme brecha entre ricos y pobres, en la que el número de pobres está creciendo con gran rapidez. Desde hace mucho tiempo, la economía mexicana ha estado dominada por un sector público inflado e ineficiente, y durante muchos años fue casi completamente dependiente de sus propios recursos. El presidente Salinas pretende contar con un apoyo más amplio, pero para ello necesitará una enorme inyección de cooperación y comprensión proveniente tanto de dentro como de fuera de México, en especial de Estados Unidos.

Es evidente que Salinas puede contar con un fuerte apoyo del sector empresarial mexicano, que está consciente de que el camino del pasado ya no es viable y de que los mexicanos deben ver más allá de sus fronteras para encontrar soluciones. Sin embargo, los empresarios industriales mexicanos a los que se les ha insistido buscar allende las fronteras para asegurar su futuro, han descubierto que el acceso a los mercados de Estados Unidos, Japón y Europa no está tan abierto ni es tan seguro como parece. Asimismo, han visto que las negociaciones del GATT resultan promisorias para el futuro, pero con pocas perspectivas

de compensación a corto plazo, y han llegado a la conclusión de que para invertir, en empresas que puedan depender del comercio y contar con apoyo de la inversión extranjera, necesitan de inmediato un acceso más abierto y más seguro a su principal mercado, que es el de Estados Unidos. Esta actitud refleja intereses similares a los que tenían los canadienses hace cinco años.

Por supuesto, el interés que expresan los mexicanos en negociar con Estados Unidos no tendría mucho sentido si no fuera porque el gobierno del presidente Bush en Washington está interesado en negociar con México. Tanto Bush como los secretarios Baker y Mosbacher, y el presidente del comité de Finanzas del Senado, Bentsen, cuentan con grandes conexiones en el estado de Texas. Todos ellos están profundamente conscientes del fuerte interés que existe en el sudoeste de Estados Unidos en que se celebre un acuerdo con México, y desde ahí se les está insistiendo en que es beneficioso para Estados Unidos que México siga teniendo un mercado orientado hacia el norte más que hacia el sur. Saben que 85 millones de consumidores mexicanos constituyen un mercado importante, aun cuando muchos de ellos sean pobres, y también creen que un acuerdo de libre comercio puede ser el camino menos doloroso para afrontar los problemas de la inmigración y las drogas.

Quienes conforman la opinión en Washington saben que no será fácil negociar un acuerdo de libre comercio entre dos países con niveles de desarrollo económico tan diferentes; y tampoco ignoran el legado de un turbulento pasado entre México y Estados Unidos, pero opinan que esto se puede solventar con la negociación de un acuerdo que respete los intereses soberanos de ambos países y que se limite al comercio y a los asuntos relacionados con él.

Cuando los canadienses se dieron cuenta de que México y Estados Unidos estaban promoviendo un acuerdo bilateral de libre comercio, se aprestaron a considerar las implicaciones que este acuerdo podría tener en sus relaciones de comercio e inversión con los dos países. De por sí, el comercio y la inversión entre Canadá y México son muy rudimentarios, aun en el mejor de los casos. La estadística comercial de 2 000 a 3 000 millones de dólares en el comercio en ambos sentidos quizás no es la correcta, dado que existe el transbordo a través de Estados Unidos, pero es alrededor de 15 veces menor que el comercio entre Estados Unidos y México. Sin embargo, en caso de que las negociaciones entre estos dos países lleguen a buen término, Canadá

también obtendría beneficios si participara en un mercado integrado de 350 millones de personas. La división del mundo en tres grandes bloques comerciales (Paneuropeo, de Asia del Este y de América del Norte) es algo lamentable. Sin embargo, si los acontecimientos se han desarrollado de esa manera —y parece ser que así seguirá siendo—, a Canadá le conviene más estar bien integrado dentro del bloque de América del Norte que quedarse solo y apartado. Por otra parte, con base en el acuerdo de libre comercio de 1987, Canadá puede encontrar en México a un aliado tanto para conseguir algunas de las metas que no pudieron negociarse en 1987 como para que Estados Unidos mantenga su compromiso en cuanto a las obligaciones que contrajo en dicho acuerdo.

Un nuevo acuerdo limitado a Estados Unidos y México erosionaría algunas de las ventajas que obtuvo Canadá con su acuerdo de libre comercio. Se puede dar un cambio en la percepción de las empresas transnacionales que deseen servir al mercado estadunidense respecto de donde deben localizarse. Canadá solía ser el principal mercado de la inversión extranjera de Estados Unidos, pero ahora México ofrece sus propios atractivos tanto en la frontera con aquel país, con las industrias maquiladoras, como en otras partes. Por otro lado, muchos canadienses han llegado a la conclusión de que un acuerdo trilateral es interesante para su país. Quieren estar en la mesa de negociaciones con la seguridad de que cualquier acuerdo al que se llegue incluya también los intereses canadienses. Canadá no puede permitirse, por ejemplo, que México y Estados Unidos decidan qué industrias norteamericanas se abrirán a la competencia mexicana y cuáles estarán protegidas. No puede tampoco permitirse que México y Estados Unidos planeen reglas de origen que puedan ser hostiles a los intereses canadienses. En resumen, sólo participando Canadá podrá ejercer una influencia sobre el futuro curso del mercado de América del Norte y sobre los patrones de inversión. Sin embargo, reconoce que esa influencia sólo tendrá efecto si es socio completo y esto implicaría llegar a un área de libre comercio en América del Norte, que aunque no será inmediata se dará con el tiempo.

Los canadienses han aceptado que la ausencia de una historia de lazos económicos combinada con un débil marco institucional y la economía cerrada no competitiva de México, ha sido lo que hasta ahora ha impedido los lazos de comercio y de inversión bilaterales de Canadá con México. Aunque están conscien-

tes de que eliminar los aranceles y otro tipo de barreras no producirá cambios prácticos inmediatos, tienen la esperanza de que el desarrollo de lazos más estructurados, resultado de un acuerdo de América del Norte, junto con la reforma interna de México, poco a poco irán dando lugar a un comercio y a una inversión crecientes entre los tres socios.

Las negociaciones comerciales internacionales tratan de abarcar la realidad de las empresas transnacionales, misma que está cambiando a grandes pasos. Estamos viendo el desarrollo de verdaderas corporaciones globales, cuyas decisiones en cuanto a qué comprar y qué vender, dónde fabricar, el dinero de quién usar y qué ideas seguir se dan cada vez más en el ámbito internacional y no ya en el nacional. Las cuestiones de más interés para estas empresas, y para otras involucradas en los negocios internacionales, no son precisamente las que se discuten en las negociaciones comerciales globales. Los actores privados están encontrando que las viejas normas comerciales son una desventaja y reclaman con urgencia que exista un nuevo orden más en armonía con esta nueva realidad. Se está comprobando que las negociaciones multilaterales, en general, son cada vez más difíciles y responden con lentitud a este reto. Mientras lo logran, una solución temporal podrían ser los acuerdos comerciales regionales. En este contexto, el hecho de crear una zona norteamericana de libre comercio tiene un sentido urgente y constructivo.

El efecto combinado de una economía nacional cambiante; la necesidad de un acceso más amplio y más seguro a su mercado principal en el extranjero, que es el de Estados Unidos; el estar conscientes de la incapacidad del GATT, directa e inmediata, para favorecer los intereses de la política comercial mexicana, y los crecientes procesos de proteccionismo en Estados Unidos, será lo que anime el debate en México sobre la futura trayectoria de su política comercial y de sus relaciones con Estados Unidos. La opción regional se está haciendo más urgente de lo que se hubiera previsto hace tan sólo unos cuantos años. Enfocada desde un principio sólo hacia Estados Unidos, ahora se ha extendido a una franca zona de libre comercio en América del Norte, basada en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos de 1987. Estados Unidos ha respondido favorablemente a las aperturas mexicanas; los canadienses indican ahora que quieren participar, y Estados Unidos y México han manifestado que verían con buenos ojos la participación de Canadá.

OPCIONES

Antes de proceder a un análisis de lo que implicaría una negociación comercial Canadá-Estados Unidos-México, quisiera decir algo acerca de las opciones que puede tener México al negociar las reglas que rijan lazos económicos más estrechos con Estados Unidos y lo que nosotros aprendimos en Canadá en cuanto a aprovechar mejor estas opciones, que en mi opinión son tres:

a) mantener el *statu quo*, es decir, seguir por el camino de las negociaciones multilaterales en el seno del GATT y las bilaterales mediante líneas sectoriales o funcionales que complementen los acuerdos del GATT;
b) celebrar un acuerdo bilateral con Estados Unidos, es decir, negociar con dicho país un acuerdo similar pero independiente del que suscribieron Estados Unidos y Canadá, y
c) llevar a cabo la trilateralización del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, es decir, negociar con ambos países para tener acceso a este acuerdo mediante los ajustes necesarios para adaptar los requerimientos mexicanos.

Estas tres opciones conllevan algunas dificultades y representan algunos retos. No es probable que el *statu quo* sea satisfactorio a largo plazo, como al parecer ya se han dado cuenta tanto los hombres de empresa mexicanos como los dirigentes políticos del país. Haciendo a un lado el inconveniente del GATT en cuanto a negociar libre comercio sectorial (en el artículo XXIV no se dan medidas al respecto), resulta sumamente difícil encontrar sectores que acepten un trato de esta naturaleza. Es más probable que las condiciones comerciales necesarias para alcanzar un acuerdo se den mejor en una negociación amplia que en una muy estrecha. Las circunstancias especiales que condujeron al Acuerdo Automotriz entre Canadá y Estados Unidos de 1965, que se legalizó ante el GATT por medio de una dispensa, son difíciles de repetir. Además, el rápido ritmo del cambio global dará como resultado un cambio de prioridades, difíciles de adecuar a una iniciativa sectorial. En el caso de Canadá esta iniciativa le dio tiempo a que las opciones reales fueran políticamente más aceptables. En México, aparentemente han desempeñado la misma función.

Vale la pena subrayar que las negociaciones bilaterales no se deben ver como una alternativa a las negociaciones multilaterales, sino como complementarias. Al unirse al GATT, México ha afirmado estar convencido de que las soluciones universales son mejores que las particulares. Aunque algunos problemas sólo se pueden resolver en el ámbito multilateral y otros encuentran su mejor solución por esta vía, el sistema multilateral propicia las negociaciones bilaterales, porque a veces los resultados a largo plazo sólo se pueden lograr con base en negociaciones que están lejos de ser universales. El reto es encontrar el equilibrio correcto entre las negociaciones multilaterales y las bilaterales. Desde este punto de vista, cuanto más éxito tengan los logros de la Ronda Uruguay menos presionados se sentirán los dirigentes mexicanos para encontrar soluciones regionales. Sin embargo, si los resultados de la Ronda Uruguay son amplios pero poco profundos, lo cual es anticipar los hechos, entonces se tendrá que adoptar la opción regional con mayor urgencia.

El hecho de negociar un acuerdo bilateral por separado con Estados Unidos puede dar lugar a tres inconvenientes. Consolidaría el bilateralismo en la política de Estados Unidos (que adoptaría, por ejemplo, estrategias distintas para una serie de socios distintos) y un paulatino debilitamiento del multilateralismo, que es un desarrollo con el cual los dirigentes estadunidenses no están del todo conformes. También colocaría a México frente a frente con Estados Unidos en una asociación desigual que políticamente no tendría ningún atractivo para los dirigentes mexicanos. Por último, podría minar el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, lo cual levantaría protestas en Canadá y entre algunos intereses estadunidenses.

Si el acuerdo se hace trilateral se podrían mitigar estos tres problemas, que surgirían de un acuerdo bilateral únicamente con Estados Unidos. Esto requeriría que los tres países examinaran las implicaciones que puede traer consigo extender a México los derechos y obligaciones de Canadá y Estados Unidos. Requeriría que estos dos países consideraran hasta qué punto ello podría incrementar o deteriorar los beneficios tanto en los términos actuales de su acuerdo como en los de la agenda de negociaciones. Requeriría que ambos consideraran hasta qué punto están preparados para aceptar el reto del ajuste que se plantearía con la adición de una economía cuyo grado de desarrollo está mucho más atrasado, en especial las implicaciones que acarrearía una estructura de mano de obra mucho más barata. Requeri-

ría que México definiera con cuidado hasta qué grado está dispuesto a llegar, tanto en cuanto a los aranceles y la ulterior reducción en el sector público como a las obligaciones que implican los servicios y la inversión.

CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS

Para México, los factores positivos en la negociación de un área de libre comercio en América del Norte son fundamentalmente económicos: un acuerdo con Estados Unidos, y de alguna manera con Canadá, aseguraría la transformación de la economía mexicana según los lineamientos de las grandes reformas que se iniciaron en 1985. Esto se traduce en algunos objetivos muy específicos, tales como la eliminación de los aranceles de Estados Unidos y otras barreras, y un mecanismo de resolución de disputas que restringiría los excesos del proteccionismo contingente estadunidense. Los posibles impactos negativos de un acuerdo de libre comercio son tanto políticos como económicos: el libre comercio traería consigo mayores presiones sobre los sectores más débiles de la economía mexicana y ocasionaría una oposición nacionalista intransigente. Así como algunos analistas piensan que la reforma económica probablemente estimulará la reforma política y fortalecerá la democracia en México, los nacionalistas no comparten esta manera de ver las cosas. Para ellos, estrechar los lazos con Estados Unidos y privatizar la economía consolidará el dominio del PRI y debilitará la reforma política. El gobierno mexicano dispondrá, pues, de un campo muy pequeño para operar en cualquier negociación.

Para Estados Unidos, los beneficios de un acuerdo con México son fundamentalmente políticos: fortalecer la democracia mexicana apoyando la reforma económica, contener la inmigración y facilitar la cooperación en otras áreas, como por ejemplo en el tráfico ilegal de estupefacientes. Estos factores geopolíticos están sustentados por el comercio y los intereses económicos: el gobierno de Bush quiere a su vez lograr resolver algunos de los irritantes problemas comerciales y económicos, en particular se quieren lograr condiciones más abiertas y seguras para la inversión estadunidense y mayor protección a la propiedad intelectual en México; asimismo se busca comprometer al gobierno mexicano a un suministro y precio seguros de los energéticos. Los inconvenientes del acuerdo para Estados Unidos son tam-

bién políticos: oposición material del Congreso y de la comunidad empresarial y laboral a abrir el mercado estadunidense a los bienes mexicanos intensivos en mano de obra barata, a cambio de obtener únicamente beneficios económicos muy modestos. Esto representa una dura negociación sobre los detalles en un contexto político que generalmente es favorable, y que, a fin de cuentas, garantizará el éxito de esta negociación.

Para Canadá, los beneficios y los inconvenientes son mucho más vagos. Un acuerdo de libre comercio México-Estados Unidos podría traerle implicaciones indirectas económicas y políticas, puesto que Canadá comparte con Estados Unidos el deseo de fortalecer la democracia mexicana y apoyar la reforma económica. El factor económico clave sería el impacto que ocasionaría este acuerdo sobre el atractivo de Canadá como lugar de inversión para la producción destinada al mercado de América del Norte. Los beneficios económicos directos serían a largo plazo y no están todavía muy claros. La integración de las industrias canadienses dentro de una estructura industrial dinámica norteamericana, les ayudaría a ser más competitivas y más capaces de penetrar en los mercados mundiales. La no participación en dicho acuerdo deterioraría la confianza del inversionista y disiparía algunos de los beneficios de nuestro propio acuerdo de libre comercio. Al mismo tiempo, el acuerdo de América del Norte incrementaría el impacto del ajuste estructural en los sectores de mano de obra intensiva de Canadá, que es un aspecto que no pierden de vista los dirigentes laborales canadienses, quienes serán los primeros que se opongan a que Canadá se involucre en la negociación de dicho acuerdo.

El alcance de un acuerdo de libre comercio entre economías industriales avanzadas, como las de Estados Unidos y Canadá, y una economía en rápido crecimiento como la de México, es difícil de concebir en esta etapa. El escepticismo sobre lo que era posible hace tan sólo un año ha sido sustituido por un optimismo cauteloso frente a los tremendos pasos unilaterales que ha dado México en menos de cinco años. Los proyectos para un acuerdo, tan amplio como el que se hizo entre Estados Unidos y Canadá, siguen siendo poco prometedores, pero con el tiempo y afinando algunas negociaciones será posible esperar que este acuerdo se realice antes de finales del siglo.

Hoy en día se dan factores políticos más amplios que favorecen la negociación de un acuerdo entre los tres países, que al fin darán el ímpetu necesario para su buen éxito, pero lo que

realmente asegurará el logro del acuerdo será la resolución sobre los rubros específicos de comercio e inversión. En otras palabras, éste parece ser el momento político preciso para iniciar las negociaciones sin que fracasen, pero lo que todavía no está claro es si los objetivos económicos específicos de los tres países son lo suficientemente conciliables como para sentar las bases de un "buen" acuerdo. Antes de volver a un examen de estos problemas, que probablemente causarán inquietudes, echemos un vistazo al modelo del acuerdo de 1987, y veamos qué enseñanzas nos puede aportar.

PANORAMA DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CANADÁ-ESTADOS UNIDOS

El Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos requirió que ambos países eliminaran los aranceles y una gran variedad de otras barreras a la importación y de prácticas internas o que las situaran en códigos de conducta basados en el principio de tratamiento nacional; es decir, cada país tratará los bienes, los servicios y la inversión del otro como si fueran propios. La liberalización comercial implicada en el acuerdo está imponiéndose en un proceso gradual de hasta 10 años para darle a la industria el tiempo suficiente a fin de que se adapte a condiciones más competitivas. Así pues, el acuerdo está exponiendo a los agricultores, a los productores, a los fabricantes y a los proveedores de servicios, tanto canadienses como estadunidenses, a una competencia mayor, pero ahora dentro de un marco predecible de reglas que les asegura un acceso más seguro y más amplio a un mercado de mayor magnitud. La recompensa de aceptar una mayor competencia es la oportunidad de explotar un mercado mucho más grande.

El prólogo y el primer capítulo dejan asentados los objetivos básicos de los dos gobiernos y proporcionan el marco filosófico dentro del cual se debe contemplar el acuerdo. El meollo de éste aparece en los capítulos del 3 al 13 que establecen un libre comercio firme pero convencional. En ellos se expone todo un conjunto de reglas absolutamente consistentes con el artículo XXIV del GATT. Este eslabón con el GATT no debe sobrestimarse. Muchas de las cláusulas del acuerdo siguen los lineamientos del GATT o son interpretaciones de las medidas acordadas por ese organismo. En efecto, el acuerdo de libre comercio aprove-

cha un conjunto de reglas buenas y las mejora. Cuando se dio el caso de que una de las partes no estaba preparada para avanzar al mismo ritmo que la otra, se tomaron medidas para continuar las negociaciones pero dentro de un nuevo ámbito más seguro.

Los capítulos del 14 al 17 inician con cautela las llamadas nuevas cuestiones de los servicios, los viajes de negocios y los servicios financieros y de inversión. En ellos se reconoce que el comercio internacional es algo más que transportar bienes de un país a otro. Los dos gobiernos decidieron congelar el *statu quo* y prometer que cualquier futura ley o reglamento se basaría en la premisa de que tanto Canadá como Estados Unidos tratarían a los proveedores de servicios, a los inversionistas y a los empresarios del otro país como lo harían con los suyos.

En los capítulos 18 y 19 se logra un deseo largamente acariciado por Canadá: una base contractual institucional para manejar el comercio y las relaciones económicas; el capítulo 18 hace suya la bien establecida práctica del GATT, la consigna a un claro cuerpo de reglas y procedimientos y aplica éstos a los derechos y obligaciones del acuerdo como un todo (reglas tomadas del GATT, aumentadas y mejoradas, referentes al comercio de bienes, así como nuevas reglas referentes a los servicios, la inversión y los viajes de negocios). Por vez primera existe un claro mecanismo que coloca a Canadá y a Estados Unidos en igualdad de condiciones. El acuerdo en su totalidad establece las reglas; el capítulo 18 es un árbitro neutral que las refuerza.

En el capítulo 19 se tratan los espinosos temas referentes a la resolución de disputas. Aquí, Estados Unidos reconoce por primera vez que los desacuerdos que surgen de la aplicación de las leyes sobre comercio justo, no son únicamente motivo de aplicación de las leyes internas y de decisiones unilaterales; también deben ser sujetos al mecanismo de resolución de disputas bilateral. El capítulo contiene un importante principio: si bien ambos países continuarán descansando en sus respectivas leyes de comercio justo, han acordado someter a revisión judicial bilateral las decisiones internas, así como supeditar las enmiendas de sus leyes al reto bilateral y continuar negociaciones para lograr un régimen que las remplace.

Las medidas del acuerdo en general son un significativo avance en la seguridad y la estabilidad del acceso canadiense al mercado de Estados Unidos, particularmente en los siguientes puntos:

1. En los cambios de las leyes *antidumping* y de los impuestos compensatorios, se tiene que mencionar a Canadá en forma específica, y a su vez los cambios se sujetarán a un juicio declaratorio en cuanto a su conformidad con las obligaciones de Estados Unidos ante el GATT y el objeto y el propósito del acuerdo.
2. El mecanismo de resolución de disputas obligatorio inhibirá de manera importante los arreglos políticos que puedan distorsionar la aplicación de leyes *antidumping* y de impuestos compensatorios y deberá impedir que se inicien y tramiten demandas frívolas.
3. La acción de la cláusula de escape contra las exportaciones canadienses se podrá llevar a efecto únicamente en el caso de que esas exportaciones sean causa de serios daños a la industria de Estados Unidos o cuando las mismas sobrepasen el 10% del total de las importaciones estadunidenses del producto en cuestión y deterioren la efectividad de las restricciones estadunidenses globales.
4. El tratamiento nacional en servicios impedirá nuevas acciones comerciales restrictivas contra las exportaciones canadienses en los sectores de servicios designados en el acuerdo.
5. El tratamiento nacional en la inversión impedirá la adopción de nuevas barreras discriminatorias a los inversionistas canadienses y les ofrecerá la seguridad de seguir teniendo un trato equitativo una vez que se establezcan en Estados Unidos.
6. Por último, el acuerdo ofrece un marco propicio para futuras negociaciones. Por lo menos hay 10 artículos en el acuerdo que anticipan negociaciones continuas. Los más importantes están relacionados con los subsidios, las prácticas desleales de precios, la propiedad intelectual y las compras gubernamentales.

El acuerdo de libre comercio se adecua a las realidades económicas y empresariales del intercambio comercial y de inversión entre Estados Unidos y Canadá. El hecho de garantizar un acceso más abierto y más seguro a los negocios en ambos lados de la frontera, debe permitir que los dos países puedan planear y crecer con una mayor confianza. Una de las primeras evidencias de que el acuerdo está alcanzando este objetivo, se puede ver en el cambio de actitud de los empresarios canadienses. Ca-

nadá puede depender de las exportaciones en 30% de su PNB, pero las exportaciones tradicionales se limitaban a unos cuantos productos. Además, muchas empresas canadienses o no enfocaron sus negocios desde un punto de vista internacional o no dieron los pasos necesarios para tener éxito mundialmente. Sin embargo, en los últimos cinco años, la sección de negocios de los periódicos canadienses mostró un notable cambio de actitud que se puede atribuir directamente al debate sobre las negociaciones Canadá-Estados Unidos y a su resultado positivo. Un número creciente de empresas canadienses, incluso las que ya estaban involucradas en las exportaciones, reconocen ahora la necesidad de hacerse más competitivas en el ámbito internacional para racionalizar su producción y fabricar productos para el mercado mundial y no sólo para el canadiense o el norteamericano. Han aceptado el reto de diversificarse, de establecer *joint ventures*, de entrar en arreglos de licenciamiento y en sistemas de distribución y de establecer plantas subsidiarias o sucursales de una manera nunca vista. Ahora ven el mercado estadunidense sólo como un paso intermedio para entrar al mercado mundial.

El acuerdo está estimulando una mayor racionalización y especialización que, a su vez, debe conducir a un incremento en el comercio intraindustrial e incluso intraempresa. El buen éxito del acuerdo en este aspecto será evidente si se diversifican los patrones comerciales, no como resultado de una reducción del comercio con Estados Unidos, sino como un incremento del mercado allende el Atlántico y el Pacífico, producto de una mayor competitividad y especialización. Por tanto, el éxito económico más importante del acuerdo requerirá de una instrumentación enfocada al exterior, y de actitudes comerciales internacionales. El dinamismo que resulte de este cambio de actitud conllevará mucho más a la creación de riqueza que la mera eliminación de los aranceles.

Aunque los intereses de Canadá y Estados Unidos en un tratado bilateral no son idénticos, han demostrado ser compatibles y negociables. El resultado es un acuerdo que satisface muchos de los objetivos básicos tanto de los estadunidenses como de los canadienses, y proporciona un marco propicio para mejorar el mismo acuerdo ulteriormente. Los intereses y los objetivos mexicanos no son básicamente distintos a los de Canadá y Estados Unidos. También México busca el acceso seguro a un mercado lo suficientemente grande, que amerite una posterior reforma económica interna. Ya ha hecho suficientes progresos unilate-

ralmente para convencerse de que sólo hay un camino correcto y que los costos políticos que deberá pagar a corto plazo valen la pena para lograr los beneficios económicos a largo plazo. Lo que se debe determinar ahora es si esos objetivos más amplios se pueden traducir en derechos y obligaciones específicos que se adapten al marco de derechos y obligaciones contenidos en el acuerdo de libre comercio.

LOS PELIGROS DE LA EXAGERACIÓN

Convencionalmente se sostiene que el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos es un documento sumamente complejo, producto de intensas y difíciles negociaciones. Hay cierta verdad en esta afirmación, pero se puede exagerar fácilmente. El hecho es que el ALC está basado en 50 años de experiencia en negociaciones de comercio internacional. Muchos de sus capítulos siguen caminos muy trillados, como ya se ha dicho; muchos de los artículos relacionados con el comercio de bienes se han tomado directamente del GATT o constituyen una interpretación particular de las reglas de ese organismo, y los que son nuevos y rompen brecha lo hacen cautelosamente. Por último, las modificaciones que se hicieron en las leyes y en las prácticas nacionales que exigen los derechos y las obligaciones del acuerdo son adicionales, es decir, que dichas leyes o prácticas, ajustadas a los requerimientos del GATT o de otros tratados comerciales, necesitaban ajustarse a las nuevas y más estrictas demandas. No se llegó a un acuerdo en cuanto a las cuestiones más difíciles como los subsidios y los derechos compensatorios, los impuestos *antidumping*, las compras gubernamentales preferenciales, la regulación de la oferta y la protección de la propiedad intelectual. Todas estas cuestiones exigían cambios legislativos más profundos para abrir nuevos caminos.

Desde esta perspectiva, la tarea de extender el ALC a México se presenta menos formidable de lo que parecería a primera vista. Tanto en el caso de Canadá como en el de Estados Unidos, la aritmética de la política comercial se centrará en el beneficio neto que puede representar para ellos el ingreso de México al acuerdo, es decir, si se diera el caso, de que la mayor competitividad de las manufacturas de bajo costo mexicanas quedara neutralizada por el mejor y mayor acceso al mercado de México a los bienes y servicios de Canadá y Estados Unidos. Los gobier-

nos de ambos países, así como los grupos de interés directamente afectados, deberán convencerse de que la inclusión de México en el acuerdo no modificará las condiciones del mismo en cuanto a constituir un convenio creador de comercio y no un acuerdo de desviación de comercio.

La consideración de esta clase de aritmética habría sido virtualmente imposible antes de que México emprendiera unilateralmente la reforma en gran escala de su régimen comercial en 1985 y de su ingreso en el GATT al año siguiente. El efecto combinado de estas dos decisiones ha permitido que el régimen de comercio mexicano sea lo suficientemente semejante a los de Canadá y Estados Unidos, y ello facilita la evaluación de hasta qué grado debe ser mayormente modificado para ajustarse a las obligaciones del ALC, o hasta qué punto podrían Canadá y Estados Unidos tolerar desviaciones con respecto a dichas obligaciones.

Para llegar a una evaluación general de los problemas que pueden surgir al extender el ALC a México, es necesario asimismo diferenciar entre los muy complicados problemas que preocuparán a los técnicos y las cuestiones más fundamentales que serán el centro del debate político. La resolución de los problemas técnicos exigirá una enorme labor y un gran ingenio y llevará mucho tiempo, pero son pocas las negociaciones que encallan en las aguas poco profundas del detalle técnico. La resolución de los problemas políticos demanda la voluntad política y la visión de un estadista. Estos problemas son más un reflejo de percepciones y temores que de la realidad; se nutren de suposiciones simplistas y de cándidas afirmaciones. La causa del fracaso de algunas negociaciones es que no se presta suficiente atención a esta dimensión. Si los estadistas logran resolver los grandes problemas, las cuestiones técnicas se irán solucionando gradualmente. No debe permitirse que los tecnicismos gobiernen las negociaciones y se conviertan en obstáculos insuperables.

Por consiguiente, los obstáculos que surjan de la negociación se deberán a cuestiones comerciales y económicas y también a ciertas percepciones psicológicas y políticas más sutiles. Canadá y Estados Unidos temerán los efectos deletéreos de la mano de obra barata mexicana y sentirán preccupación en cuanto a la capacidad de competencia de una economía a un nivel mucho más bajo, frente a dos economías industrializadas. México estará preocupado por la amenaza de una mayor influencia y dominio estadunidense. Si se hiciera un análisis eco-

nómico basado en la teoría clásica del comercio internacional, se podría determinar cuáles serían los costos a corto plazo del ajuste y los beneficios económicos a largo plazo que se obtendrían con el logro de una economía más integrada en América del Norte. Pero dicho análisis no reflejaría de manera adecuada los temores y los prejuicios profundamente arraigados. Por consiguiente, al ir modelando las bases del ingreso de México en el tratado, los tres gobiernos deben mostrar cierta sensibilidad ante estas preocupaciones no económicas y no permitir que enturbien sus decisiones con respecto a la política comercial.

Probablemente ni Canadá ni Estados Unidos estén dispuestos a hacer ajustes considerables en el texto del ALC, aunque hay ciertas áreas que podrían mejorarse aprovechando la experiencia de varios años. Después de dos años de negociaciones no es probable que consideren la renegociación del texto como una opción atractiva. Más probable es que sigan el camino tradicional de negociar un protocolo de ingreso. Pero estas consideraciones en cuanto a la mecánica del ingreso de México en el acuerdo no deben interponerse en el análisis, el cual es válido independientemente del método que se siga para el acceso de México.

La cuestión principal, dada la etapa de desarrollo menos avanzado de México, se relacionará con la asimetría, es decir, si el tiempo para ajustarse a las obligaciones habrá de ser más largo para México que para Canadá y Estados Unidos. En el acuerdo de libre comercio entre Israel y Estados Unidos este último país se mostró dispuesto a escalonar varias disposiciones del convenio sobre una base diferencial, reconociendo la condición de Israel de país en desarrollo. México seguramente presionará para obtener el mismo trato y podrá presentar un buen caso político, pues no sólo estará en posición de alegar su condición de país en desarrollo, sino de argüir que las reformas unilaterales emprendidas deben reconocerse y compensarse mediante un trato diferencial. En su ingreso al GATT, México hizo hincapié en su condición de país en desarrollo y en su derecho —de acuerdo con los términos del artículo XVIII, parte IV, y de la Decisión sobre Medidas de Salvaguardia para Propósitos de Desarrollo de 1979— para mantener medidas que en otras circunstancias hubieran sido contrarias al GATT. Si bien el programa unilateral de reforma de México ha ido más allá de las obligaciones que contrajo al ingresar en el GATT en 1986, dichas obligaciones no son contractuales y México puede resistirse a que lo sean.

Cualquier esfuerzo que haga México con intención de obtener un trato diferencial en otras cuestiones, que no sean sólo unas cuantas cuestiones específicas, será anulado. Si las presiones internas obligan a México a buscar este tratamiento, lo que no es muy probable, entonces un acuerdo de libre comercio con Norteamérica no es el mecanismo adecuado para garantizar mayores reformas económicas. El GATT proporciona ese tratamiento y México debe ser alentado a limitar sus obligaciones a aquellas contenidas en ese acuerdo. Un régimen diferencial permanente socavaría los efectos económicos deseados de un acuerdo trilateral y llegaría un momento en que erosionaría el apoyo de Canadá y Estados Unidos al mismo.

El mayor reto debe enfrentarlo México, cuyo régimen comercial y de inversiones apenas acaba de alinearse a las prácticas internacionales. El programa unilateral de reformas, así como la decisión de México de unirse al GATT en 1986, han logrado ajustes sustanciales en sus leyes y prácticas comerciales, pero aún queda mucho camino por andar. Hay muchos aspectos del GATT a los que México, como país en desarrollo, no necesitaba ajustarse. Por otro lado, puede justificar algunas prácticas, en conformidad con los términos de su protocolo de ingreso. La inclusión de México en un acuerdo de libre comercio norteamericano requiere, por consiguiente, intensificar estos ajustes y avanzar mucho más en cuanto a tener un régimen comercial más semejante al de Canadá y Estados Unidos.

Dada la estructura del comercio y de las inversiones mexicanas con respecto a Estados Unidos, es de esperar que los objetivos y las preocupaciones que presente México en relación con un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos sean muy similares a los de Canadá. Brevemente pueden resumirse como sigue:

1) un acceso más abierto y seguro a sus manufacturas con miras a garantizar una continua reforma económica interna;
2) una mejor base institucional para la administración de relaciones y la resolución de disputas comerciales que pueda neutralizar en cierto grado las disparidades en el poder, y
3) la libertad total para manejar la política de energía, inversión y cultura y así poder cumplir las prioridades internas y enfrentar la oposición nacionalista con respecto al acuerdo.

Los objetivos canadienses y mexicanos son semejantes por-

que reflejan cuestiones que surgen naturalmente cuando una economía más pequeña depende del comercio de otra mayor. Si bien México le ha dado la espalda a su pasado proteccionista después que Canadá, ambos países consideran que una zona de libre comercio en América del Norte ayudará a reformar su economía interna. Las metas que persiguen son sobre todo económicas; empero, las sensibilidades son más que nada políticas. A este respecto, Canadá y México tienen mucho en común, y, si unen sus fuerzas en vez de actuar individualmente, es más probable que alcancen algunos de sus objetivos. Ello no ha pasado inadvertido a las autoridades estadunidenses, algunas de las cuales han mencionado que la inclusión de Canadá en la mesa de negociaciones haría que éstas fueran demasiado complicadas y disminuyeran la capacidad de Estados Unidos para llegar a un "buen" acuerdo.

Los objetivos de Estados Unidos no son los mismos que los de Canadá y México, aunque no puede decirse que sean tan diferentes que impidan lograr un acuerdo. Como potencia mundial, las preocupaciones de Estados Unidos son a la vez económicas y localistas, por lo que considera que todo acuerdo no sólo debe satisfacer cuestiones directamente bilaterales, sino ampliar el panorama comercial de ese país a nivel mundial. Ciertamente, un acuerdo puede responder a impulsos geopolíticos, pero también ha de satisfacer los intereses comerciales específicos de las empresas estadunidenses. Estos intereses conflictivos se traducen a veces en un revoltillo de metas específicas. Estados Unidos puede desear:

1) establecer un acuerdo que ayude a fomentar el desarrollo de una economía orientada al mercado en México y fortalezca la democracia;
2) asegurar mayor acceso al mercado a los proveedores de bienes y servicios estadunidenses, no sólo en términos de medidas aduaneras, sino en lo que se refiere a políticas internas tales como subsidios y estándares técnicos, y lograr así que el régimen de comercio y de inversiones de México sea más acorde con el de Estados Unidos;
3) garantizar un trato justo y no discriminatorio en relación a la inversión y los derechos de propiedad intelectual estadunidenses;
4) resolver los puntos de discrepancia individuales, aunque muchos de ellos que ya se resolvieron en el periodo 1985-

1990 hayan dejado el camino libre para negociaciones más amplias y constructivas, y
5) crear reglas y procedimientos que proporcionen una base mejor para la resolución de las disputas comerciales y de inversiones con México.

Aunque las consideraciones geopolíticas han sido fundamentales para crear la atmósfera necesaria en que puedan iniciarse las negociaciones, éstas habrán de apoyarse en logros comerciales concretos para que el acuerdo alcance el suficiente apoyo en el Congreso y pueda ser instrumentado en la legislación de Estados Unidos. El acuerdo ha de responder, en vez de alienar, a las necesidades de grupos de intereses específicos en Estados Unidos.

En este espacio es imposible analizar en detalle las cuestiones que pueden surgir al extender el ALC a México. Por lo tanto, sólo señalaré algunos de los problemas que será preciso resolver si se desea el buen éxito de las negociaciones.

En muchos sentidos el capítulo tres, en el cual se establecen las reglas de origen del acuerdo, será el más difícil y el más importante para negociar la inclusión de México. En efecto, ese capítulo contiene cientos, si no miles, de reglas de origen para productos específicos. La ventaja de lo que a primera vista parece ser un sistema muy complejo es que una vez que los productores individuales hayan comprendido la regla básica y cómo aplicarla, constituye un instrumento predecible y constante. La negociación del ingreso de México en el acuerdo implicará una minuciosa evaluación, producto por producto, del impacto que puede tener la extensión de las reglas cuando éstas abarquen productos total o parcialmente manufacturados en México. Es de esperar que algunos productores de Canadá o de Estados Unidos tratarán de incluir normas más severas. Por ejemplo, se puede solicitar que se extienda la disposición relacionada con el 50% de los componentes a más productos o que se exija una transformación capítulo por capítulo en vez de partida por partida. En su forma actual, las reglas reflejan una evaluación de las estructuras industriales canadienses y estadunidenses y la manera en que se verán afectadas por el ALC. La inclusión de México cambiará esa evaluación y requerirá de un minucioso ajuste.

Aunque el objetivo final sea tener una sola norma de origen basada en los componentes norteamericanos del producto (por

ejemplo, los productos cuyo contenido sea de origen totalmente canadiense, estadunidense o mexicano, en cualquier combinación, siempre satisfarán dicha norma, mientras que otros productos que incorporen algunos componentes no norteamericanos sólo la cumplirán dependiendo del grado de transformación y/o del valor agregado en cualquiera de los tres países), es posible que haya necesidad de una regla de transición. Desde el punto de vista canadiense esa regla consideraría los productos de origen mexicano o mexicano-estadunidense de manera diferente a como la contemplan las normas actuales del ALC, y de hecho significaría que Canadá, Estados Unidos y México tienen diferentes aranceles frente a terceros países y que, por consiguiente, eliminaría las diferentes estructuras arancelarias. El reto sería crear una norma de transición que no anulara el incentivo de las empresas que desearan aprovechar el mejor acceso al mercado integrado.

La complejidad aturdidora y el tedio de las normas de origen no deben adormecer hasta la beatitud y complacencia a los gobiernos ni a los analistas económicos en lo que se refiere a este capítulo. El punto crítico para el buen éxito de cualquier acuerdo de libre comercio sería el fracaso en la negociación de un conjunto de reglas factible y aceptable políticamente. Éste es un hecho al que no prestaron la debida atención las empresas y el gobierno canadienses durante las negociaciones del ALC. El ingreso de México en el acuerdo puede considerarse, por lo tanto, como una oportunidad apropiada para rectificar esta situación.

Si los problemas del capítulo tres se resuelven con éxito, las cuestiones que se plantean en el capítulo cuatro pueden ser relativamente benignas. Éstas pueden dividirse en dos grupos: aquellas relacionadas con los aranceles, y las que emanan de otras medidas fronterizas.

El problema principal que presentan los aranceles es el de la rapidez con que pueden eliminarse del comercio entre Canadá y México y entre México y Estados Unidos. En el ALC, Canadá y Estados Unidos acordaron eliminar las tarifas arancelarias según tres fórmulas: eliminación inmediata, eliminación en cinco etapas anuales y eliminación en 10 etapas anuales. En el caso de la negociación del ingreso de México en el acuerdo, se podría seguir un enfoque semejante. Dada la estructura industrial de menor desarrollo de México, sin embargo, es posible que en vez de la eliminación acelerada se solicite más tiempo para llegar a la desaparición de las tarifas. Al mismo tiempo México, país que

ha llevado a cabo una reducción significativa de sus tarifas proteccionistas durante los últimos años, puede mostrarse renuente a eliminar demasiado de prisa los aranceles restantes. En un panorama realista de negociación puede, por consiguiente, plantearse que la eliminación de tarifas abarque un periodo de 10, 12 o incluso 15 años, en el entendido de que se efectúe más rápidamente en aquellas industrias que puedan hacerlo.

Los aranceles de México se fijaron al 50% *ad valorem* en el GATT, pero la tarifa máxima que se ha aplicado ha sido de 20%, con tarifas intermedias de 5, 10 y 15%. La incidencia general de los aranceles sobre una base comercial ponderada se encuentra ahora a mitad de la distancia entre la de Canadá y la de Estados Unidos en cuanto al comercio con naciones más favorecidas (NMF), es decir, es aproximadamente de 8%, lo que significa una reducción de cerca del 30% en comparación con las tarifas que prevalecían antes de la reforma unilateral de 1985. Por consiguiente, el ajuste más importante con respecto a la eliminación de aranceles ya se ha llevado a cabo y no debe exagerarse la cuestión de la desaparición de las barreras arancelarias en lo que respecta a los tres países.

En lo que se refiere a Canadá y Estados Unidos, los altos aranceles que continúan afectando a las importaciones desde México se aplican en sectores de mano de obra intensiva tales como las industrias textil, del calzado y de la ropa, en los cuales la ventaja de los bajos salarios en México permite a ese país vencer el obstáculo de los altos aranceles. Empero, la penetración de México en los mercados canadienses y estadunidenses de esos sectores no es muy grande. Además, esas industrias en México no están orientadas a la exportación, ni están siendo sujeto de nuevas inversiones. Los productores de manufacturas mexicanas están centrando sus actividades de exportación en otros sectores, en particular en el de la maquinaria y el equipo para el transporte, en los cuales los aranceles no son muy altos. Por otro lado, es preciso examinar con más detenimiento la cuestión de la mano de obra barata de México. Los salarios son bajos porque la productividad de una fuerza laboral no capacitada o semicapacitada continúa siendo baja. A medida que mejore la productividad mejorarán también los salarios. Por último, el trabajo es sólo uno de los componentes del costo y en muchas industrias ese componente está disminuyendo.

La mayor parte de los productos mexicanos recibe un trato arancelario preferencial en Canadá y en Estados Unidos, lo que

reduce la magnitud de la protección arancelaria que todavía subsiste y que habrá de eliminarse en un acuerdo de libre comercio. México es el noveno país en la lista de los que reciben tratamiento preferencial en Canadá (GPT), lo que ha tenido como resultado que el 82% de las exportaciones de México a Canadá en 1989 estuvieran libres de impuestos, ya fuera por el principio de nación mas favorecida o bajo las normas del GPT. De igual modo, una gran proporción de las exportaciones de México a Estados Unidos no pagan impuestos o tienen aranceles reducidos bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

La mayoría de los artículos restantes del capítulo cuatro reflejan algunas peculiaridades de las prácticas aduaneras de Canadá y Estados Unidos. Casi todos afirman o clarifican los derechos y las obligaciones del GATT. Será necesario, sin embargo, incluir algunas disposiciones que reflejan las prácticas mexicanas, así como un criterio para que Canadá y Estados Unidos hagan extensivas a México las disposiciones del capítulo.

En el caso de México, la cuestión principal será concentrarse en los vestigios que subsisten de su antiguo régimen de sustitución de importaciones, incluido el esquema anterior de concesión de licencias; el grado en que debe modificarse el programa de las maquiladoras para que se ajusten a las obligaciones relacionadas con los derechos de aduana y las zonas libres de impuestos; otros esquemas de restitución de impuestos y licencias a las exportaciones; subsidios a las importaciones y las exportaciones, y los derechos de aduana al usuario. Aun cuando México ha hecho grandes avances en lo que toca a reformar su sistema comercial, aún se puede hacer más. Por otro lado, muchas de las reformas se han llevado a cabo por decreto presidencial y no por la legislación. Un acuerdo proporcionaría apoyo a esta última. Si se concede suficiente tiempo a México para hacer los cambios necesarios en forma gradual con la seguridad de tener acceso a los mercados de Canadá y Estados Unidos, el país podrá hacer todos estos ajustes.

Por último, México debe considerar si está dispuesto a aceptar las obligaciones del artículo 407 en lo que se refiere a las exportaciones e importaciones de terceros países que afectan el comercio ya sea con Canadá o con Estados Unidos, así como las obligaciones del artículo 408 que prohíbe los impuestos a las exportaciones, y aquéllas referentes al acceso contenidas en el artículo 409. Los tres artículos se basan —si bien las amplían— en las obligaciones del GATT. Los dos últimos serán particular-

mente difíciles en lo que se refiere a los energéticos. El desarrollo de los recursos petroleros en los años setenta hizo concebir grandes esperanzas en cuanto al futuro de México, y el desplome de los precios del petróleo exacerbó muchos de los infortunios del país. El petróleo y sus productos derivados constituían aproximadamente las tres cuartas partes de las exportaciones mexicanas a principios de la década de 1980; esa proporción se ha reducido ahora al 35%, pero el sector energético continúa siendo un punto crítico y hace que políticamente sea difícil la aceptación de las disciplinas del mercado y las obligaciones de la exportación.

De manera más general, no obstante, es poco probable que Estados Unidos esté dispuesto a hacer cambios significativos en lo que se refiere a estos artículos —ya sea en la forma general en que se incluyen en el capítulo cuatro o en la versión más específica con respecto a los energéticos en el capítulo nueve—, aduciendo que a cambio de un acceso más seguro y más abierto a su gran mercado, México debería comprometerse a ser un proveedor confiable, si no inmediatamente, dentro de un periodo de tiempo razonable.

La cuestión agrícola será otro tema difícil. Por lo general, la discusión sobre la agricultura se prestará a controversia, no ya por los derechos y obligaciones que contempla el acuerdo, sino por la falta de éstos. Si bien el ALC contiene relativamente mayores obligaciones que otros acuerdos de libre comercio en cuanto al sector agrícola, dichas obligaciones son menos onerosas que las que se refieren al comercio de bienes industriales. En su forma actual, el ALC elimina todos los aranceles de los productos agrícolas, así como cierto número de barreras específicas no arancelarias, pero no contempla algunas de las barreras más importantes al comercio agrícola. No cubre los diferentes mecanismos de sostenimiento de los precios que se usan en Canadá y Estados Unidos, tales como pagos por carestía, cuotas de importación y administración de la demanda. Incluye, sin embargo, disposiciones para continuar las negociaciones tanto a nivel multilateral como bilateral. Por consiguiente, el grado de dificultad para extender este capítulo a México depende en parte de lo dispuestos que estén Canadá y Estados Unidos a continuar negociaciones bilaterales una vez que termine la Ronda Uruguay, la cual a su vez depende de los logros que se obtengan en esas negociaciones.

Es difícil predecir un avance importante en la Ronda Uru-

guay de negociaciones multilaterales. Estados Unidos y la Comunidad Europea están enfrascados en una guerra de nervios en cuanto a quién será el primero en desactivar el costoso juego de subsidiar la producción agrícola. Sólo se logrará avanzar en este aspecto cuando la CE decida desmantelar la maquinaria de su política agrícola común y Estados Unidos abandone las políticas tanto tiempo veneradas de la *Agricultural Adjustment Act* de 1933 y las subsecuentes *Farm Bills*. En ambos casos, los gobiernos están convencidos de que los programas de la parte contraria son inaceptables, pero se muestran renuentes a reconocer que la auténtica reforma debe empezar a nivel nacional.

La agricultura es un tema importante, si bien muy difícil, para México. Aunque este país puede desear que sus exportaciones de frutas y verduras estacionales tengan un acceso seguro y abierto al mercado de Norteamérica, su sector agrícola es enormemente sensible. El programa de reformas unilaterales iniciado en 1985 apenas rozó la cuestión de la agricultura.

La discusión entre Estados Unidos y México con respecto a las disposiciones del artículo 702 (medidas especiales relacionadas con el comercio de frutas y verduras frescas) será especialmente interesante. A este respecto, Canadá podrá mantenerse al margen como simple observador, contemplando con satisfacción el cambio en sentido contrario de las actitudes y las preocupaciones de Estados Unidos. La cuestión es de vital importancia para México, y Canadá podrá sentirse complacido al observar cómo Estados Unidos, incómodo, presenta argumentos ya conocidos.

Los artículos 704 y 707, que incluyen compromisos específicos en cuanto al acceso al mercado de cereales y productos de grano, aves y huevos, y productos con componentes azucarados, reflejan las peculiaridades de los reglamentos agrícolas de Canadá y Estados Unidos y no pueden ser adaptados directamente al caso de México. A la vista del resultado de la Ronda Uruguay, los tres países deberán negociar o bien derechos y obligaciones más genéricos, o bien compromisos específicos que tomen en consideración las peculiaridades de la agricultura mexicana. Esto último será mucho más difícil para Estados Unidos y México, mientras que la primera opción constituirá un desafío para los tres países. Dada la dificultad histórica de negociar acuerdos con respecto a la agricultura, será más factible la posibilidad de hacer compromisos específicos, pero ello podría suponer un grado considerable de asimetría.

En lo que se refiere a reglamentos fitosanitarios (normas de higiene y seguridad de los productos agrícolas) existe un detallado programa de consulta incluido en un anexo del artículo 708. En él se establece el marco contractual dentro del cual operarán las respectivas autoridades agrícolas para eliminar diferencias innecesarias en sus reglamentos de higiene. Este programa de trabajo puede aparentemente ampliarse para incluir a México, aun cuando presenta algunas dificultades. Quizás en algunas conversaciones bilaterales entre México y Estados Unidos se esté ya allanando el camino para tener estándares más uniformes.

La extensión a México del capítulo relacionado con las compras gubernamentales tal como se encuentra en su forma actual, supone cierta dificultad para Canadá, más dificultad para Estados Unidos y mucha más para México. Ese capítulo está basado en el Código de Compras Gubernamentales del GATT, del cual son signatarios Canadá y Estados Unidos, pero no México. A su ingreso en el GATT este país no se comprometió a abrir las compras de su sector público a la competencia internacional.

Las negociaciones sobre las compras gubernamentales involucran, por lo tanto, un enfoque tripartita. En primer lugar, México deberá ser signatario del código o aceptar obligaciones equivalentes a las de Canadá y Estados Unidos y, en segundo lugar, tendrá que estar dispuesto a cumplir las obligaciones un tanto más onerosas del ALC, en particular en lo que se refiere a la transparencia. Por último, para ampliar las obligaciones de las compras gubernamentales por encima de lo que se logre en la Ronda Uruguay, deberán llevarse a cabo las difíciles negociaciones del ALC.

El lograr que el sector público de México, dados su tamaño y amplitud, se abra plenamente a la competencia constituirá un paso formidable. Si bien la combinación de las reformas unilaterales y el ingreso de México en el GATT ha hecho que el régimen de importaciones en ese país sea más acorde con los regímenes de Canadá y Estados Unidos, no se han tomado todavía medidas semejantes para hacer más abierto el sector público mexicano. Empero, ello no constituiría un obstáculo para el acceso de México al ALC. Canadá y Estados Unidos tampoco han avanzado mucho en este aspecto. El código del GATT se aplica a menos del 5% de las compras del gobierno federal en los dos países, y el capítulo 13 sólo aumenta marginalmente este porcentaje. Por consiguiente, la apertura de los mercados de compras gubernamentales continúa siendo un reto tripartita.

Las disposiciones relacionadas con los viajes de negocios pueden ser motivo de mayor controversia que las de cualquier otro capítulo. En el contexto del acuerdo Canadá-Estados Unidos este capítulo ha proporcionado uno de los mayores beneficios no anticipados del mismo. Sin embargo, en el caso de México, dada su larga historia de problemas migratorios, cualquier relajamiento en los requisitos para atravesar la frontera, aun cuando sólo sea por motivos de negocios o profesionales, encontrará una fuerte oposición en Estados Unidos. Al mismo tiempo, desde el punto de vista de México, es esencial contar con un mejor régimen para los viajes de negocios. Como descubrió Canadá en los años ochenta, la aplicación estricta de las leyes migratorias de Estados Unidos puede perjudicar seriamente las actividades comerciales y la inversión legítima a través de la frontera. México puede considerar que los criterios para definir los viajes de negocios o profesionales son innecesariamente restrictivos e intentar que se establezcan otros más flexibles.

Durante los últimos cuatro años México ha disminuido considerablemente las restricciones a la inversión extranjera directa, y es posible que esté dispuesto a relajarlas aún mas. Muchos sectores de la economía están ahora totalmente abiertos a los inversionistas extranjeros, y otros más admiten la formación de empresas conjuntas con intereses mexicanos. Sin embargo, México puede desear mantener celosamente su derecho a controlar la inversión extranjera directa y resistirse a las demandas de Estados Unidos en lo que respecta no sólo a que las leyes y prácticas mexicanas se adecuen a los derechos del acuerdo sino a que se amplíen. Las difíciles cuestiones que plantee el capítulo sobre inversiones pueden sortearse en caso de que se llegue a algún adelanto en la discusión de las medidas relacionadas con la inversión comercial durante la Ronda Uruguay y México suscriba algún código que surja de las conversaciones en el GATT. La posición de México en este organismo en lo que se refiere a la cuestión de los TRIMS ha sido relativamente avanzada y ha adelantado varias propuestas y sugerencias en lo que se refiere a que su campo de maniobra podría ser mayor de lo que se ha aceptado convencionalmente. En la etapa actual, sin embargo, es muy temprano para hacer predicciones firmes sobre los resultados de las negociaciones del GATT.

Es poco probable que las disposiciones del capítulo sobre las instituciones generen controversia en el caso de ser extendidas a México, particularmente en virtud de las reformas adoptadas en

1989 en el GATT para la resolución de disputas. Las disposiciones del ALC se asemejan mucho a las del GATT. No obstante, deben realizarse ciertos cambios. La inclusión de un tercer socio en el acuerdo puede necesitar de ciertos ajustes en lo que se refiere a los procedimientos para la selección del grupo de panelistas. Por ejemplo, el acuerdo podría enmendarse para que se exigiera que el presidente de dicho grupo no fuera originario de un país que participara en el conflicto. De manera más radical, tal vez sea negociable la idea de que exista un tribunal de carácter permanente. Tanto las autoridades de Canadá como las de Estados Unidos se han visto obstaculizadas por la falta de servicios de consultoría independientes en el acuerdo y es posible que Estados Unidos esté ahora dispuesto a considerar el establecimiento de una modesta secretaría permanente.

Más controvertidas pueden ser las disposiciones referentes a la resolución de disputas en casos de *antidumping* y de impuestos compensatorios. México tiene una actitud muy similar a la de Canadá frente a la propensión de Estados Unidos de aplicar estas dos medidas para proteger sus industrias. El acuerdo bilateral firmado con Estados Unidos en 1985 en cuanto a la elegibilidad de casos que puedan incluirse en la prueba de daño, prácticamente no ha constituido una gran diferencia. En parte para contrarrestar esta situación, México se ha provisto de sus propias leyes con respecto a los impuestos *antidumping* y compensatorios, lo que ha sido una acción de dudoso mérito. Hasta ahora ninguno de los productos de Canadá se ha visto afectado, pero en los tres últimos años se han dado 15 casos en México que han tenido que ver con productos de Estados Unidos. Por este motivo los productores estadunidenses han empezado a preocuparse por el impacto potencial que pueden tener estas leyes. La ley mexicana, por ejemplo, permite cobrar impuestos preliminares dentro de los cinco días a partir de la presentación de la queja. De igual modo, es fácil que la determinación de los daños materiales esté influida por factores políticos.

Es posible que México considere que la extensión de las disposiciones existentes en el capítulo 19 sea una condición *sine qua non* para ese país, pero ello puede despertar suspicacias y oposición en Estados Unidos. Una cosa es permitir que los canadienses sean parte del grupo de especialistas que habrá de determinar si las leyes de Estados Unidos se aplican con propiedad, y otra es extender ese derecho a los mexicanos, que tienen poca experiencia en este aspecto en comparación con Canadá, y cuyas

actitudes son diferentes. En definitiva, estas disposiciones temporales se aceptaron en el acuerdo de Canadá y Estados Unidos por considerarse un caso único. Su extensión a México pondrá de relieve este importante punto y planteará cuestiones en cuanto hasta qué grado estará dispuesto Estados Unidos a dejar que las obligaciones internacionales erosionen sus leyes de comercio justo.

Mayor controversia suscitará, tanto en México como en Estados Unidos, la inclusión de México en el grupo de trabajo encargado de negociar un código de subsidios y un régimen que sustituya el de los impuestos compensatorios y *antidumping*. Si los productores estadunidenses piensan que los productos canadienses están viciados a causa de una serie de subsidios y de programas de intervención, su oposición será mucho más fuerte a los productos de México, país en donde los subsidios han sido la tónica tradicional. Es poco probable que México pueda llevar a cabo el tipo de reformas adicionales que convencerían a Estados Unidos de que la participación de aquel país en dicho grupo es razonable.

Sobre la base de este superficial e incompleto análisis, tal parece que la cuestión técnica más difícil se refiere a las normas de origen. Otras áreas en las que deberá aguzarse el ingenio incluyen algunos aspectos del capítulo sobre medidas aduanales y del que se refiere a la agricultura. Los capítulos más difíciles incluyen la agricultura, los energéticos, las compras gubernamentales, los viajes de negocios, las inversiones, los servicios financieros y la resolución de disputas en lo que se refiere a los impuestos compensatorios y *antidumping*. Todas estas cuestiones son mucho más difíciles entre México y Estados Unidos que entre México y Canadá. Tres de estos capítulos —agricultura, compras gubernamentales y servicios financieros— se prestan al tratamiento diferencial o a la exención de México sin que ello represente un perjuicio para la integridad del acuerdo.

Por consiguiente, el éxito o el fracaso de las negociaciones depende sobre todo del grado de flexibilidad que presenten Estados Unidos y México en la mesa de las negociaciones sobre energéticos, viajes de negocios, inversión e impuestos compensatorios y *antidumping*. Éstos son, asimismo, temas de vital importancia para Estados Unidos y México. Estados Unidos debe convencerse de que el acuerdo garantiza un régimen de inversiones abierto en México, y de que el sector energético está gobernado por las fuerzas del mercado. México, por su parte, habrá de procurar llegar a un acuerdo que le proporcione un acceso se-

guro al mercado de Estados Unidos y que permita a los mexicanos el libre acceso a dicho mercado, para que sea aceptado internamente.

LECCIONES PARA MÉXICO

¿Cuáles son, entonces, las lecciones que pueden aprender los mexicanos de la experiencia de Canadá y Estados Unidos durante los últimos cinco años? De ello se pueden precisar dos dimensiones: lo que Canadá aprendió del proceso de negociaciones, y lo que aprovechó de la administración del aspecto político o nacional de dichas negociaciones.

Quisiera empezar señalando lo que nosotros aprendimos de nuestras negociaciones con los estadunidenses. Estados Unidos es una potencia mundial y, por consiguiente, persigue unas prioridades que a sus vecinos más próximos les cuesta trabajo apreciar. Las negociaciones Canadá-Estados Unidos ocuparon las primeras planas de los periódicos en Canadá, cosa que no sucedió en Estados Unidos, donde permanecieron prácticamente desconocidas. Por lo tanto, la atención que le prestaron a esta cuestión los burócratas y los políticos de ambos países fue asimétrica, pues para Washington fue un hecho de poca importancia, pero no así para Ottawa. Desde el punto de vista canadiense, la parte estadunidense no aplicó recursos adecuados; en muchas ocasiones no estuvo preparada para las sesiones de negociación; no siempre mantenía las mismas posiciones, y a menudo se interesaba más en que quedaran asentados precedentes globales que en examinar la bondad de un tema en particular, igualmente su conducta estuvo condicionada por la preocupación constante de lo que el Congreso pudiera pensar. En resumen, Estados Unidos mostró más entusiasmo por la idea de un acuerdo que por seguir a fondo una negociación conducida con los recursos suficientes y el compromiso necesario para con los detalles de la misma.

Tratar con Estados Unidos no es nada sencillo. No basta el compromiso político del presidente; es preciso también hacer esfuerzos por fomentar el entusiasmo y el apoyo posterior de otros actores políticos e incluso burocráticos. Los extranjeros sobrestiman con demasiada facilidad el poder del presidente dentro del orden de cosas estadunidense. Para afianzar un apoyo más amplio, incumbe a los gobiernos extranjeros demostrar

por qué las negociaciones interesan a Estados Unidos y crear grupos de apoyo nacionales dispuestos a pugnar por la aprobación del acuerdo. Fracasar en este aspecto probablemente conduzca a negociaciones insatisfactorias destinadas al fracaso. Por último, según la manera de pensar de Estados Unidos, es preciso que las negociaciones terminen en una fecha límite e inalterable. Si esto no se cumple, nunca se obtendrán los recursos políticos necesarios para que las negociaciones lleguen a una conclusión aceptable.

La excesiva preocupación por la opinión del Congreso ha sido motivo de irritación en todas las negociaciones con Estados Unidos, lo cual refleja hasta qué punto la forma de gobierno estadunidense está dominada por intereses especiales. Esto significa que los gobiernos extranjeros deben dedicar recursos no sólo para negociar con el gobierno sino también para fomentar el apoyo en el Congreso. Pensar que la administración va a realizar esta labor conducirá a la frustración e incluso a la desesperanza. También significa que las negociaciones sólo pueden llevarse a cabo según los llamados procedimientos de vía rápida. Negociar ya sea un tratado (que requiere ratificación de dos terceras partes del Senado) o un acuerdo ejecutivo (que el Congreso puede socavar mediante sus poderes legislativos) no es recomendable. El procedimiento de vía rápida requiere de una continua relación con el Congreso, pero a fin de cuentas lo limita a emitir simplemente un voto mayoritario en pro o en contra de la instrumentación de la legislación.

El manejo de la dimensión política se complica con la necesidad de regular la dimensión estadunidense de las negociaciones. Dada la ansiedad de la mayoría de los países más pequeños cuando tienen que negociar con una potencia mundial, y en especial si se trata de un vecino, es esencial que el deseo y la voluntad de llegar a un acuerdo se originen en el país más pequeño; pero la necesidad de ganar las simpatías del electorado estadunidense y cultivar la relación con el Congreso dará la impresión, equivocada, de que el país más pequeño están tan desesperado porque se realice el acuerdo que firmará cualquier cosa. Existe, sin embargo, la necesidad de un acto de malabarismo entre la inspiración y el liderazgo que impulse las negociaciones sin preocuparse del resultado final.

Este acto de malabarismo se ha vuelto más difícil por la necesidad de manejar el debate interno que, dada la asimetría en cuanto al poder y el interés, será agotador internamente, mien-

tras que para Estados Unidos sólo será un simple suspiro. Los mejores esfuerzos del gobierno mexicano se verán frustrados por las duras y arrogantes actitudes de Washington, en donde la miopía del poderoso hará caso omiso de la sutileza política de algunas cuestiones en México. Esto dará pie a que los que se oponen a las negociaciones puedan determinar la agenda con toda facilidad. Una manera de resolver esta frustración es no provocar muchas esperanzas y tratar de mantener el debate en una tónica general hasta el momento en que haya algo específico que tratar.

Los dirigentes políticos mexicanos parecen no haber olvidado estas lecciones. Plantearon el problema con toda cautela. Le han dedicado una considerable energía a crear una amplia base de apoyo interno a las negociaciones. Durante meses permitieron que otros se ocuparan del problema hasta que llegó el momento en que México sintió que estaba listo para enfrentarlo. Las reformas económicas internas ya están funcionando y no representan un gran costo para el ajuste. Por consiguiente, las bases para las negociaciones en México parecen ser firmes. Empero, tendrá que prestarse una atención equitativa no sólo a precisar minuciosamente las posiciones de negociación sino a fomentar un apoyo fuerte y duradero en Estados Unidos para conservarlas.

La inclusión de Canadá en las negociaciones será un factor que complicará las cosas y, de hecho, algunos funcionarios estadunidenses ya han manifestado inquietud en cuanto al potencial de discordia que puede traer consigo la participación canadiense. Canadá presentará su propia agenda y sus prioridades; unas estarán dirigidas a Estados Unidos y otras a México; sin embargo, en general, la participación de Canadá aportará beneficios netos al proceso de negociación. La experiencia canadiense será una influencia estabilizadora, y lo que es más importante, dado que los intereses de Canadá están menos directamente comprometidos y que ese país comparte algunos objetivos mexicanos y algunas experiencias y actitudes estadunidenses, los negociadores canadienses deberán demostrar que podrán ayudar a resolver algunos de los problemas más difíciles.

La negociación de un acuerdo de libre comercio de América del Norte será una ardua tarea. Canadá integró un equipo de más de 50 profesionales, reforzados por otros 50 elementos de personal de apoyo, con acceso a los recursos de muchos departamentos gubernamentales, federales y provinciales, y consiguió

la ayuda del sector privado. Todo esto fue necesario no sólo para llevar a cabo las negociaciones y desarrollar la base analítica necesaria, sino para ayudar a manejar la agenda política, mantener buenas relaciones con las provincias y asegurarse del continuo apoyo del sector privado. Si México desea lograr sus objetivos tendrá que estar dispuesto a dedicar recursos similares y la misma energía al proceso.

CONCLUSIONES

El interés que México ha manifestado en las negociaciones con miras a la celebración de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos se debe a una serie de razones tanto internas como de carácter internacional. Este interés ha sido acogido con beneplácito por el presidente y el secretario de Estado en Washington, y no lo ha desaprobado el Congreso. Por consiguiente, parece que existe una decisión enfocada a realizar negociaciones formales en un futuro muy cercano.

Dado que un acuerdo entre México y Estados Unidos afectará los intereses de Canadá, si no directamente sí indirectamente, los canadienses han manifestado el deseo de que las negociaciones sean trilaterales. Los empresarios y los dirigentes políticos mexicanos y estadunidenses han expresado su buena disposición a extender las discusiones de Estados Unidos y México a un plano trilateral. Algunos perciben la inclusión de Canadá como algo que traerá beneficios tanto políticos como económicos. Por consiguiente, las negociaciones probablemente evolucionen hacia la trilateralización del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos.

A pesar de que la idea de un acuerdo de libre comercio de América del Norte parece gozar del apoyo de los tres países, la forma y las modalidades de dicho acuerdo están muy nebulosas y no se esclarecerán sino hasta dentro de un año por lo menos. La negociación de un acuerdo es una ardua tarea para las tres naciones. Algunos de los temas son sumamente difíciles y para resolverlos se requerirá de la buena voluntad, de la flexibilidad y del deseo político. Sin embargo, no existe problema que no tenga solución. Las bases para lograr un acuerdo armonioso política y económicamente parecen estar echadas ya. Hace 50 años, en plena depresión, los políticos y los empresarios dijeron "¡ya basta!", y emprendieron el camino hacia la cordura arancelaria

10 años después de entrar en vigor la *Reciprocal Trade Agreements Act* de 1934, Estados Unidos creó acuerdos bilaterales con 27 países, entre ellos dos con Canadá y uno con México. 10 años después Estados Unidos patrocinó la negociación del GATT. El Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos de 1987 y las leyes que lo implementan en los dos países hacen propicio el ámbito para seguir un camino similar más acorde con las realidades comerciales de los años noventa. La inclusión de México en este acuerdo sólo se puede ver como un paso más, positivo y constructivo.

CANADÁ ANTE LAS NEGOCIACIONES SOBRE EL LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

RONALD WONNACOTT
University of Western Ontario

Dado que Estados Unidos y México se preparan para negociar un acuerdo de libre comercio, Canadá debe preguntarse en qué grado debería participar en estas negociaciones. La reacción de muchos canadienses que ya están de por sí sujetos a una gran presión para ajustarse al acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos ante las altas tasas de interés y una moneda canadiense alta, será en el sentido de que "ampliar el acuerdo de libre comercio a México quizá sea una idea prometedora en un futuro, pero no lo es en este preciso momento". Pero los canadienses no pueden controlar cuándo será ese momento oportuno, como lo hicieron cuando se trató del Acuerdo bilateral Canadá-Estados Unidos. En 1965 manifesté que cada generación de canadienses se lamentaba de que la generación anterior no hubiera tomado la determinación de celebrar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, y que este asunto siempre se había postergado para la siguiente generación. Ya no queremos posponer más esta situación y decidimos dar el paso cuando consideramos que había llegado el momento apropiado. Pero en lo tocante a la decisión canadiense de participar en negociaciones de libre comercio entre Estados Unidos y México, la cuestión es completamente diferente. Ya no se puede posponer puesto que Estados Unidos y México ya han decidido proceder en este momento.

En este trabajo se pretende hacer un examen de los problemas que pueden surgir de cualquier tipo de decisión que tome

Canadá con respecto a participar en las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y México. Desde el momento en que hay argumentos en pro y en contra, no es de sorprender que las indicaciones provenientes de Ottawa sean confusas. La pregunta que voy a plantear en especial es la siguiente: ¿Debe Canadá participar en negociaciones más extensas dentro de un acuerdo de libre comercio entre las tres naciones mediante la trilateralización de la zona de libre comercio Canadá-Estados Unidos, o debemos permitir que Estados Unidos y México creen un acuerdo bilateral propio? Aunque un acuerdo trilateral de libre comercio tomará más tiempo y será más difícil de negociar que un acuerdo bilateral mexicano-estadunidense, se supone que la negociación de ambos tendrá éxito.

RAZONES DE CANADÁ PARA PARTICIPAR EN LAS NEGOCIACIONES TENDIENTES A CREAR UNA ZONA TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO[1]

1. El libre comercio con México (así como con Estados Unidos) puede fortalecer el interés del gobierno canadiense para nego-

[1] Una posible razón para que Canadá trate de expandir su Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos incluyendo a México, es que esto haría que la desviación comercial canadiense fuera menos costosa desde el momento en que ya no sería preciso desviar algunas compras de importación procedentes de México a Estados Unidos, que es nuestro socio actual en el acuerdo. En otro aspecto, sin embargo, esta expansión de la zona de libre comercio podría hacer la desviación comercial más costosa para Canadá puesto que ahora se tendría que desviar algunas compras de importación de otros países hacia México, y es difícil suponer cómo conciliar estas dos cuestiones.

En la literatura sobre el acuerdo de libre comercio de América del Norte, el término desviación se suele usar en un sentido más amplio. Para entender por qué, supongamos que como resultado de un acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, nada más, Canadá desvía su comercio comprando importaciones de Estados Unidos en lugar de hacerlo de una fuente más barata, como México, por ejemplo. En este caso Canadá es el que ha desviado comercio y esto representa un costo para el país porque está comprando productos importados con un costo más alto. Pero esa desviación del comercio canadiense repercute favorablemente en Estados Unidos porque este país ha adquirido preferencia en el mercado canadiense, y por otro lado, repercute en forma desfavorable en México, que en este caso pierde ventas porque se tiene que enfrentar a una discriminación en el mercado canadiense en competencia con el de Estados Unidos. En la literatura a veces de llama desviación a cualquiera o a todos estos efectos; *v. gr.*, en el ejemplo que citamos, los autores se pueden referir correctamente al "costo de la desviación del comercio en Ca-

ciar con grupos nacionales de interés, especiales, y que buscan protección. Esto puede ser de suma importancia, por ejemplo, para negociar un mejor acceso de México al mercado canadiense con productos de mano de obra intensiva y barata. Si no existe esta negociación comercial, el gobierno canadiense quizá considere políticamente imposible liberar la protección de dichos bienes.

2. Con la creación de una zona de libre comercio trilateral Canadá podría evitar el problema que se crearía con un acuerdo bilateral México-Estados Unidos, a saber la discriminación desfavorable de los exportadores canadienses en el mercado mexicano al competir con Estados Unidos. El limitado movimiento del mercado entre Canadá y México nos hace pensar que quizá éste no sea un asunto demasiado importante, por lo menos en un principio, pero que en un futuro pudiera llegar a serlo si se tuvieran que desviar importantes exportaciones canadienses a México que se hubieran podido realizar de otro modo. Por ejemplo, en una negociación bilateral entre México y Estados Unidos, éste último país podría negociar la liberación de las restricciones mexicanas a las exportaciones estadunidenses de autopartes, lo cual pondría a Canadá en una situación de competencia desventajosa en el mercado mexicano. Esta desventaja podría evitarse con una negociación trilateral, en la que las exportaciones canadienses tendrían el mismo tratamiento.

Sin embargo, un acuerdo bilateral Estados Unidos-México relevaría a los exportadores canadienses del otro problema tradicional de los no afiliados, que es el tener que enfrentar la discriminación arancelaria en el mercado de Estados Unidos al competir con México, puesto que según el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, Canadá ya tiene un acceso libre de aranceles hacia el mercado estadunidense. A cambio, Canadá simplemente perdería una ventaja que se ha creado mediante dicho acuerdo, a saber, la preferencia que hoy en día tiene en el mercado con Estados Unidos al competir con México. Pero de todas maneras, participe o no Canadá, cualquier acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos, dará como resultado la pérdida de preferencia de Canadá. Éste es un

---

nadá'', o erróneamente, al ''costo de la desviación del comercio a México. Esta confusión se puede evitar si en nuestro ejemplo nos referimos más específicamente a la desviación del comercio de Canadá, a la preferencia de Estados Unidos en el mercado canadiense y a la discriminación que México tiene que enfrentar en el mercado canadiense.

punto muy importante que no debemos perder de vista al evaluar las recientes expectativas canadienses por defender los beneficios que adquirió el país con el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos. Uno de esos beneficios, la preferencia en el mercado estadunidense en competencia con México, es indefendible; desaparecerá con cualquier tipo de acuerdo entre México y Estados Unidos, repito, participe o no Canadá. Otra forma de plantear este punto es reconocer que, sea que participe o no, Canadá tendrá que competir con México en un enorme campo de sus ventas, es decir, las ventas canadienses en el mercado estadunidense.

3. En vista de que un acuerdo bilateral Estados Unidos-México no haría que Canadá se tuviera que enfrentar a una discriminación arancelaria en el mercado de Estados Unidos, sí podría colocarlo en situación de enfrentarse a una discriminación no arancelaria, lo cual podría suceder si los mexicanos negociaran en forma bilateral cuotas menos restrictivas y un acceso más seguro hacia Estados Unidos que el que ahora tiene Canadá. Así pues, una de las razones específicas para que Canadá desee que las negociaciones sean trilaterales sería asegurar que reciba por lo menos el mismo tratamiento favorable que México en el mercado estadunidense. (En las recientes negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, los negociadores canadienses aparentemente previeron este problema; según se informa, trataron de asegurar que Canadá automáticamente recibiera también cualquier beneficio que Estados Unidos pudiera otorgar a cualquier otro país, como por ejemplo México. Sin embargo, Estados Unidos no estaba preparado para aceptar una limitación tan fuerte.)

4. Para Canadá es importante participar en la negociación de otras cláusulas especiales, tales como cualquier provisión de salvaguardia temporal que sea posible negociar, por ejemplo, para la industria automotriz mexicana. De hecho, Canadá ya tiene salvaguardias a este respecto, pero éstas desaparecerán si se da el caso de que se eliminen los aranceles mundiales de la industria automotriz, en forma multilateral, en el seno del GATT. En el caso, no probable, de que México obtuviera las salvaguardias a la producción de la industria mexicana o las salvaguardias al empleo, ¿desaparecerían éstas de la misma manera? Si así no fuera, la industria canadiense, en el futuro, se podría encontrar en posición de desventaja al competir con México.

5. ¿Debe Canadá tratar de participar en las negociaciones con el fin de trilateralizar los mecanismos de resolución de disputas entre los tres países? La resolución trilateral de las disputas ¿no les daría a Canadá y a México juntos mayor peso para que Estados Unidos mantenga sus compromisos que si estuvieran solos? Ésta es, precisamente, la razón por la que todavía está confuso el que Estados Unidos acepte la trilateralización de los mecanismos de resolución de disputas. La preocupación de Estados Unidos de verse en minoría en la votación en un foro de los tres países se puede describir con la siguiente variante de Hart-Morici sobre la clásica queja mexicana: "Pobre Estados Unidos, tan lejos de Dios y exprimido por Canadá y México". Tampoco queda claro que Canadá desee trilateralizar la resolución de disputas puesto que esto, más que fortalecer, debilitaría la voz de Canadá en las disputas con Estados Unidos en donde México *no* apoyara la postura canadiense. En este campo, como en los otros citados aquí, el interés de Canadá no es ni simple ni definido.

6. Canadá debe tratar de trilateralizar cualquier acuerdo entre Estados Unidos y México, o cualquier otro país, como parte de una estrategia más amplia, para asegurar que Estados Unidos no se convierta, quizá inadvertidamente, en el "eje de una rueda sin marco" al establecer exclusivamente acuerdos bilaterales "radiales" con un determinado número de países. Estos acuerdos específicos bilaterales, si bien pueden beneficiar a Estados Unidos y al país radial en cuestión, perjudican a los países excluidos. Por otra parte, a medida que se acumulan estos acuerdos bilaterales con Estados Unidos, incluso los países con los que se han hecho este tipo de acuerdos, pueden resultar eventualmente perjudicados. Lo más importante es que una vez que se alcanza una masa crítica de este tipo de acuerdos, se puede destruir toda la credibilidad del sistema de comercio multilateral y convertirse, por consiguiente, en una violación importante de la exención del artículo XXIV al principio de la nación más favorecida en el seno del GATT. Desde el punto de vista del bienestar mundial, la razón más importante de Canadá para aceptar la trilateralización de las negociaciones es prevenir este tipo de acuerdos.[2]

[2] Es tradicionalmente reconocido que un país *n* que participe en un acuerdo de libre comercio puede causar un efecto perjudicial en el bienestar mundial. Para aclarar con más detalle en qué forma puede cualquier país que

7. Tanto Canadá como Estados Unidos necesitan un socio de mano de obra barata como México. En cualquier otro bloque de países que participan en un libre comercio hay un socio de mano de obra barata. Si Canadá no tiene acceso a una reserva de mano de obra barata, ¿cómo podrá seguir siendo competitivo en los mercados mundiales?

Sin embargo, la mano de obra barata de México suscita esta pregunta: ¿Cómo puede competir la industria canadiense con la mano de obra barata mexicana? A continuación consideraré este punto y los otros problemas que tendrá que enfrentar Canadá si se lleva a cabo un acuerdo trilateral de libre comercio.

PROBLEMAS QUE TENDRÁ QUE ENFRENTAR CANADÁ ANTE UNA NEGOCIACIÓN TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO

Antes de plantear esta cuestión, es importante volver a subrayar que Canadá, de todas maneras, está expuesto a un número de riesgos aunque no participe en las negociaciones de Estados Unidos y México. Por ejemplo, ya hicimos notar que Canadá perdería su preferencia en el mercado estadunidense si Estados Unidos y México llegaran a negociar un acuerdo de libre comercio, participara o no en éste. Antes de preguntarnos si Canadá debe o no participar, es importante abordar los temas en los que la participación de Canadá podría cambiar las cosas.

---

actúa como el eje de una rueda sin marco ser más perjudicial, véase R.J. Wonnacott, "The US as the Hub of a Rimless Wheel? Do New Unilateral and Bilateral US Initiatives put the Multilateral Trading System at Risk?", *Research Report 8908C*, Center for the Study of International Economic Relations, University of Western Ontario, 1990. ¿Fue el Acuerdo Bilateral de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos el primer paso en este abuso? Si hubiera sido el primer paso para crear un tratado de libre comercio trilateral (y quizá después un acuerdo de libre comercio con *n* países), la respuesta sería: no más que el desarrollo y la expansión de la CEE. De hecho, desde que se creó el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, no ha aumentado de una manera sustantiva la protección contra los países excluidos, como sucedió cuando se integró la CEE. Pero si el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos fue el primer paso para crear un eje de rueda sin marco estadunidense, entonces la respuesta es sí, fue el primer paso en este fundamental abuso del artículo XXIV. Ésta es la razón por la cual Canadá no sólo debe entrar como tercera parte de cualquier acuerdo México-Estados Unidos, sino que en un futuro debe igualmente tratar de asegurar la "trilateralización" de cualquier negociación exitosa entre Estados Unidos y cualquier otro país.

1. Si Canadá participa, los productos mexicanos de mano de obra barata entrarían a ese país libres de impuestos. Éste es un riesgo que podría volver a abrir el debate que se sostuvo en Canadá en 1988 antes de la elección sobre el libre comercio. En aquella ocasión se acusó a la industria canadiense de no poder competir con los productos de mano de obra barata de las maquiladoras, los cuales, en el Acuerdo Canadá-Estados Unidos tendrían una entrada irrestricta a Canadá vía Estados Unidos, pero se señaló que esto no es así. La verdad es que los productos mexicanos, igual que los de cualquier otro país en desarrollo, reciben acceso preferencial al mercado de Estados Unidos bajo el Sistema Generalizado de Preferencias. Por otra parte, de acuerdo con la fracción 807, los productos mexicanos (hechos con suficientes insumos de Estados Unidos) entran a ese país sin impuestos sobre esos insumos, y esto mismo sucede con los productos de otros países que cumplan con la fracción 807. Pero dichos productos no podrán desplazarse automáticamente de Estados Unidos a Canadá libres de impuestos, puesto que según el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos quedan sujetos a la regla de origen norteamericano (canadiense o de Estados Unidos).[3]

Aunque este asunto no fue un tema a discusión en los debates que dieron origen al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, sí será un rubro a tratar en cualquier acuerdo de libre comercio trilateral, porque en ese caso, el insumo norteamericano tendría que considerar la inclusión del insumo de México (además de los de Canadá y Estados Unidos). Esos productos procedentes de las maquiladoras entrarían a Canadá libres de impuesto, como lo haría cualquier producto de cualquier otra región de México.[4] Así pues, la cuestión de la

[3] Al hablar del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, aplico el término común y convencional, aunque erróneo, de "Norteamérica" para referirme a Estados Unidos y Canadá.

[4] Bajo un tratado trilateral de libre comercio, todo México se beneficiaría de las ventajas de las regiones maquiladoras y de otros más. En especial, los exportadores mexicanos ya no tendrían que satisfacer la restricción 807 y además tendrían acceso libre de impuestos a Estados Unidos sobre el valor total de sus exportaciones, en lugar de nada más en sus insumos estadunidenses. Y como ya lo hemos precisado también, tendrían libre acceso al mercado de Canadá. (Este tratamiento de liberación de impuestos de Canadá y Estados Unidos a las exportaciones mexicanas sería contingente en cuanto a satisfacer el requerimiento norteamericano.)

competencia de Canadá con los productos de mano de obra barata de la industria mexicana se tendrá que tratar en forma directa.

¿Qué pasaría si se repitiera el debate sobre el libre comercio de 1988 en Canadá? Los que en aquella época se opusieron al libre comercio con Estados Unidos por razones proteccionistas, podrían argumentar que el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos fue una equivocación pues para ellos representó el primer paso de un proceso de dos etapas que está conduciéndonos a una competencia directa con la mano de obra barata mexicana. Los que apoyaron el acuerdo pueden aducir que si no existiera una zona de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, aquel país ahora estaría excluido de una zona de libre comercio que está surgiendo entre Estados Unidos y México y, por tanto, tendría que enfrentarse a una discriminación en el mercado estadunidense.

En otras palabras, sin el Acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, aquél no sólo habría fracasado en cuanto a conseguir el mejor acceso al mercado estadunidense que se logró con el acuerdo, sino que, peor aún, los canadienses tendríamos que enfrentarnos ahora a problemas todavía más serios para vender en Estados Unidos porque estaríamos discriminados en la competencia con los mexicanos, y cualquier intento que quisiéramos hacer ahora para resolver ese problema tratando de conseguir la entrada libre al mercado estadunidense requeriría de una negociación mucho más difícil tanto con Estados Unidos como con México. (La negociación Canadá-Estados Unidos fue de por sí bastante difícil, y en las actuales circunstancias, la negociación de la entrada de Canadá a un acuerdo entre México y Estados Unidos implicaría aceptar muchas de las condiciones de ese acuerdo; no podemos esperar obtener todas las concesiones a la medida de nuestras necesidades como las que logramos en la negociación Canadá-Estados Unidos.)

¿Existe alguna respuesta en cuanto a esta inquietud canadiense sobre la creciente competencia de las empresas mexicanas de mano de obra barata? La respuesta tradicional es que cuanto mayores son las diferencias en las dotaciones de los recursos y de los precios tales como los salarios, mayores resultan las ganancias comparativas procedentes de la liberalización del comercio. Por consiguiente, si los costos permanecen iguales, entonces no existen ventajas comparativas y no habrá beneficios procedentes del comercio aunque pueda haber otro tipo de ga-

nancias del comercio provenientes de las economías de escala y de otras fuentes.

Otra respuesta es reconocer que también los mexicanos tienen temor de competir con Canadá y Estados Unidos. Nosotros tememos a sus salarios bajos y ellos a nuestra alta productividad. Ambos se pueden beneficiar con el libre comercio: los mexicanos especializándose en productos de mano de obra barata intensiva a los cuales sus tasas de salario bajo les den una ventaja comparativa, y Estados Unidos y Canadá especializándose en productos en los que su productividad más alta les den una ventaja comparativa, es decir, productos con altos requerimientos de capital humano y una infraestructura industrial que México no tiene.[5] Los teoremas de ganancia colectiva a largo plazo en este caso son claros y persuasivos. El problema es que este ajuste a corto plazo en Estados Unidos y Canadá sería un rubro políticamente sensible porque implicaría la reubicación y el reempleo de la mano de obra barata.

La inversión en planta y equipo de las empresas estadunidenses y canadienses en México puede hacer subir la productividad mexicana, quizá rápidamente, pero aumentar el capital humano mexicano con mano de obra más calificada tomará mucho más tiempo. A medida que crezca la productividad mexicana y, de acuerdo con ello, vayan subiendo los salarios, los mexicanos empezarán a temer nuestra competencia pues la brecha de productividad se irá cerrando, y nosotros tendremos temor a

[5] Este patrón tradicional sin duda variará, dependiendo de condiciones especiales. Por ejemplo, cuando existe alta tecnología en la industria automotriz en una producción que se maneja al día, justo para cubrir con el inventario a tiempo, etc., existe una tendencia hacia el estilo de producción de todos los componentes de la Toyota (sin que para ello tenga que intervenir la mano de obra intensiva) en la locación del ensamble final de un modelo. Aunque la mano de obra intensiva y la mano de obra barata no rigen las consideraciones que aquí hacemos, deben estar presentes para determinar dónde se produce cada modelo. Por ejemplo, James Womack, del MIT, predice que los modelos que cumplan con los requisitos del acceso al mercado por el atractivo del ahorro en los costos de mano de obra, son importantes para los compradores sensibles a estos precios; y los modelos más avanzados se producirán en Canadá y en Estados Unidos. (También espera que muchos de los modelos baratos que se producen en México gravitarán ahí, no sólo desde Canadá y Estados Unidos sino también desde sus localizaciones actuales en el Sudeste asiático. Esto limitará las pérdidas de empleo de los trabajadores de la industria automotriz en Estados Unidos y Canadá e incluso, hará posible que los Tres Grandes ofrezcan garantías de "no pérdida de empleo".

que baje la competencia con ellos pues la brecha de salarios se irá cerrando.

Subir los salarios mexicanos ofrecería un número de beneficios que se sumarían al beneficio obvio de contar con una fuerza de trabajo mexicana de mayor ingreso. Los productores de los tres países se beneficiarían con el aumento de ventas a los mexicanos, puesto que éstos contarían con más ingresos. Y la reducción de la brecha de ingresos entre México y Estados Unidos reduciría de raíz el problema de la migración ilegal (por la reducción del incentivo), solución que es mucho mejor que el actual intento estadunidense de contener esa migración mediante acciones legales.

Resumiendo: para los economistas, los bajos salarios mexicanos ofrecen la oportunidad a los consumidores canadienses de adquirir bienes más baratos y a los productores canadienses de volverse más competitivos internacionalmente mediante la adquisición de insumos más baratos. Pero para los políticos y para los productores canadienses que están en competencia directa con empresas mexicanas, los bajos salarios mexicanos suscitan un problema que puede exacerbarse con:

a) el reciente surgimiento en México de industrias que los canadienses valoran muy alto, tales como la de equipo eléctrico, la de telecomunicaciones y la industria automotriz;

b) una tasa de inflación más alta en México que en Canadá y en Estados Unidos, y por tanto, una continua depreciación o devaluación del peso. Aunque la presión de la competencia mexicana sobre los productores canadienses puede ser exclusivamente la presión normal proveniente de ajustar la liberalización del comercio, los productores canadienses pueden interpretar, aunque sea erróneamente, que su problema estriba en no poder competir, dada la "injusta" depreciación del peso, y

c) un gran déficit fiscal difícil de reducir en Canadá que ha dejado a la política monetaria la responsabilidad del control de la inflación, junto con las altas tasas de interés y con el valor del dólar canadiense que esto implica. Esto ha hecho muy difícil que las empresas comerciales canadienses afectadas puedan competir.

2. Existe una inquietud por parte de Canadá de que en cualquier negociación tendiente a un acuerdo trilateral se diluya el

minuciosamente elaborado sistema de concesiones en dos sentidos que ahora se limita al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos. Como ejemplo hipotético, los estadunidenses pueden resistir la presión de los mexicanos por las salvaguardias del sector automotriz, presionando a Canadá a moderar sus salvaguardias existentes a este respecto.

3. Una negociación trilateral podría distraer la atención de las negociaciones de Canadá y Estados Unidos sobre *dumping* y subsidios que requiere el acuerdo. Si bien un acuerdo trilateral sobre estos asuntos tan delicados puede ser incluso más ventajoso, se puede dar el caso de que el intento por lograr un acuerdo de esta índole signifique que las negociaciones que pueden tener éxito bilateralmente, fracasen en un foro trilateral.

OBSERVACIONES FINALES

A mi juicio, estas consideraciones nos llevan a la conclusión de que, si hacemos un balance, Canadá está muy interesado en participar en cualquier negociación entre México y Estados Unidos. Por otra parte, a las razones citadas antes, debemos añadir el beneficio que sería para los tres países el posible fortalecimiento de la economía mexicana. Tal como lo manifestó el primer ministro canadiense Brian Mulroney, "Canadá vería con buenos ojos ese desarrollo porque una economía mexicana más fuerte, lejos de amenazar los intereses de cualquiera de sus vecinos, sería beneficiosa para el desarrollo de todo el hemisferio."[6]

Fortalecer el comercio es una manera de aumentar la capacidad del servicio de la deuda de los tres países, en especial de la de México. Si bien es verdad que el libre comercio no puede ayudar a los tres países a alcanzar un superávit comercial con los otros dos, sí puede, dado que cada país será más competitivo, ayudar a los tres a desplazarse hacia un superávit comercial (o a un mayor superávit comercial) con el resto del mundo.

[6] Palabras pronunciadas en el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Interamericana de Inversión, el 2 de abril de 1990.

LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL A NIVEL SECTORIAL EN NORTEAMÉRICA: LAS INDUSTRIAS QUÍMICA Y AUTOMOTRIZ, EL SECTOR DE SERVICIOS FINANCIEROS Y LOS SERVICIOS DE MANO DE OBRA

¿ACUERDO GLOBAL O SECTOR POR SECTOR? CONSIDERACIONES SOBRE LOS RÁPIDOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO*

I. M. DESTLER

Escuela de Administración Pública, Universidad de Maryland[1]

En este trabajo me refiero al enfoque sectorial como el mecanismo a través del cual se puede avanzar en la liberación comercial entre Estados Unidos y México.[2] El enfoque sectorial al parecer ha sido rebasado por los hechos ante la expectativa de que es inminente un compromiso bilateral para negociar un acuerdo general de "libre comercio". No obstante, esto es más fácil plantearlo que llevarlo a cabo. Entre las declaraciones y el logro de la meta buscada habrá años de duras negociaciones, en las que los intereses afectados estarán mucho más comprometidos de lo que han estado hasta ahora. Suponiendo que las conversaciones a final de cuentas tengan éxito, el acuerdo resultante estará probablemente estructurado en forma amplia. Pero las excepciones y las diferentes normas de transición gradual podrían transformarlo en un acuerdo sectorial en la práctica. Por consiguiente,

* Trabajo preparado para el foro internacional "México y sus perspectivas de negociación comercial con el exterior", celebrado del 11 al 15 de junio de 1990.

[1] También profesor visitante en el Institute for International Economics.

[2] Mi especialidad es en las políticas comerciales de los Estados Unidos. Véase en especial mi publicación *American Trade Politics: System Under Stress*, Institute for International Economics y Twentieth Century Fund, 1986.

es apropiado reflexionar sobre el enfoque, y la política sectorial que están emergiendo.

El contexto fundamental en la relación Estados Unidos-México continúa siendo el denominado de la interdependencia asimétrica, atenuada apenas sólo por el ascenso de México al tercer lugar entre los socios comerciales de Estados Unidos. En los primeros tres meses de 1990, México adquirió 6.7% de las exportaciones de Estados Unidos, y envió hacia el norte 6.2% de las importaciones de ese país. En contraste, Estados Unidos compró en 1987, el 65% de las exportaciones mexicanas y suministró un porcentaje similar de las importaciones de México.

De acuerdo con esta medida, la participación de Estados Unidos en el comercio mexicano es aproximadamente diez veces mayor que la participación de México en el comercio estadunidense. Para nosotros este comercio se ha vuelto significativo; para México ha sido desde hace tiempo muy significativo.

Un desequilibrio semejante en la dependencia mutua también existe, naturalmente, en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Canadá. El desequilibrio surge generalmente cuando existe una disparidad en el tamaño y magnitud económica de los dos socios. Pero en el caso de Estados Unidos y Canadá, el desequilibrio está atenuado por una cierta igualdad en el desarrollo general de los dos países, en particular, en lo que se refiere a los niveles salariales y al ingreso per cápita. En el caso de Estados Unidos y México, en cambio, existe una brecha sustancial tanto en lo que se refiere al desarrollo como al tamaño de las dos economías, lo que podría constituir un obstáculo importante para la integración económica, como lo ha sido en el pasado. Aparte de las relaciones de tipo colonial (y excolonial), los acuerdos de "libre comercio" durante la era de la posguerra se han llevado a cabo entre naciones con un grado de desarrollo comparable.

No obstante, el gobierno de México ha estado apremiando la cuestión de la liberación comercial, y el gobierno de Estados Unidos ha ido respondiendo. Los procesos políticos también han sido asimétricos. En el caso de México, las decisiones imperativas surgen de las necesidades de la política económica.[3] Una vez que los dirigentes mexicanos optaron por apoyarse en las fuerzas del mercado para fomentar el crecimiento, el papel de

[3] Cuando menos así lo considera este "no experto" en las políticas y la política de México.

los mercados internacionales se convirtió en el punto clave: las importaciones para ejercer una presión competitiva y los mercados de exportación para recompensar la eficiencia y para obtener las muy necesarias divisas. En las circunstancias actuales, los mercados internacionales son para México, de manera muy significativa, los mercados de Estados Unidos. Por lo tanto, el logro de una fuerte y confiable relación comercial con Estados Unidos es esencial para que México alcance la meta que se ha propuesto en cuanto a la transformación nacional en una economía industrial moderna.

Para Estados Unidos, sin embargo, la fuerza motriz de un acuerdo bilateral no ha sido la política económica. Si bien México se ha convertido en un importante socio comercial de Estados Unidos y ha dejado sentir su efecto en áreas seleccionadas de ese país, el impacto que ha tenido en la economía global de Estados Unidos ha sido modesto. Además, la política comercial norteamericana de la posguerra ha concedido una prioridad extraordinaria a la reducción recíproca de barreras comerciales *vis-à-vis* otros países industriales avanzados, sobre todo los de Europa Occidental y Japón. Los motivos de Estados Unidos para llegar a un acuerdo bilateral de libre comercio, no reflejan en estos momentos políticas prioritarias comerciales, sino las prioridades de la política mexicana.

En años recientes la población de Estados Unidos —en particular los grupos de la élite— se ha sensibilizado en cuanto a la importancia de México en ciertas cuestiones: la inmigración, el tráfico de drogas y el petróleo tal vez sean las más evidentes. Estas cuestiones han reforzado el creciente sentimiento de que es necesario convivir juntamente. Así, una de las metas perseguidas desde hace tiempo por las políticas de Estados Unidos —estabilidad y compatibilidad política al otro lado de la frontera sur— ha cobrado nuevo ímpetu. Los ciudadanos estadunidenses que reflexionan sobre estas cuestiones tienden a creer que, en general, lazos bilaterales más estrechos pueden favorecer el logro de dicha meta. Además, como reconocen los mejor informados, la crisis de la deuda ha hecho urgente, casi indispensable, el restablecimiento del crecimiento económico de México.

Las audaces políticas adoptadas con esta finalidad por los políticos y funcionarios mexicanos han logrado el respeto, e incluso la admiración, de sus contrapartes estadunidenses. A los ojos de muchos de ellos el presidente Salinas de Gortari representa personalmente dichas políticas, de manera que cuando

acude al Washington oficial hay una predisposición significativa para responderle. Esta predisposición se encuentra sobre todo, y como es de esperar, entre los dirigentes de las políticas interna e internacional, pero no se manifiesta en el mismo grado entre los responsables de las políticas comerciales. El periódico *The Washington Post*, en su edición del 10 de junio de 1990, por ejemplo, informó que destacados miembros de la política comercial de Estados Unidos —Carla Hills, la representante comercial de Estados Unidos, y Dan Rostenkowski, presidente del Comité de la Cámara de Medios y Arbitrios— deseaban responder con cautela al presidente Salinas durante su reciente visita a Washington, temerosos de que el inicio de conversaciones con México se interpusiera con la Ronda Uruguay e hiciera más complicado el logro de lo que para ellos constituían las prioridades fundamentales del comercio de Estados Unidos.

Por el contrario, los responsables de estrechar lazos más firmes con México —el presidente Bush y el secretario de Estado James Baker— deseaban proseguir adelante. Contaban para ello con el apoyo del presidente del Comité de Finanzas del Senado, Lloyd Bensten (D-Tex.), una de las figuras más destacadas en la adopción de las políticas comerciales, con fuertes lazos electorales entre la población de origen mexicano.

Este último grupo es el que al parecer ha prevalecido, lo cual hace probable que se inicien formalmente conversaciones dirigidas a alcanzar un acuerdo bilateral de libre comercio. Desde el punto de vista legislativo estadunidense podrán seguirse los procedimientos de "vía rápida" contenidos en la Ley Comercial de 1974, ampliada y enmendada por la *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988, con tal de que el presidente satisfaga ciertos requisitos de previo aviso contenidos en la legislación de 1988. Ello significa que una vez completado el acuerdo, el resultado se presentará ante el Congreso para ser aprobado en las mismas condiciones de tiempo límite, sin los procedimientos de enmienda que rigieron los acuerdos de la Ronda Tokio y los acuerdos bilaterales de Estados Unidos e Israel y de Estados Unidos y Canadá.

La "vía rápida" no se aplica a las conversaciones en sí mismas, sino solamente a la ejecución de los resultados. Sin embargo, ninguna administración de Estados Unidos estaría dispuesta a completar un acuerdo de esta índole sin la garantía de una acción expedita por parte del Congreso, según el procedimiento: esencialmente una votación "sí" o "no" dentro de los 90 días

a partir de la fecha en que el acuerdo sea presentado por el presidente. Cualquier otra opción implicaría un riesgo de dilación y de enmiendas por intereses particulares. De manera que la fecha de expiración de la autoridad de la "vía rápida" puede ser, *de facto*, la fecha límite de las conversaciones entre México y Estados Unidos, tal como sucedió con Canadá en 1987.[4] (La fecha límite actual es el 1 de junio de 1991, prorrogable por mandato del presidente, con el consentimiento del Congreso, hasta el 1 de junio de 1993. El Congreso puede extender esta fecha, ya sea de manera general o por una negociación específica.)

Una vez que se inicien las conversaciones es de esperar que las políticas de Estados Unidos continúen inclinándose hacia las políticas prioritarias de México más que hacia las prioridades comerciales, lo cual representará ventajas importantes para México, pues significa que las iniciativas y las prioridades de los dirigentes de ese país tendrán un impacto significativo en el calendario y en el programa de trabajo de las negociaciones.

No obstante, las ventajas también implican riesgos, pues aun cuando el punto de vista de Estados Unidos no se centre en políticas de interés comercial, esos mismos intereses pueden detener el proceso. Los grupos económicos privados de Estados Unidos seguirán las conversaciones con detenimiento y no dejarán de comunicar sus preocupaciones a los miembros del Congreso y a los negociadores de la rama ejecutiva comercial. Los negociadores comerciales deberán desempeñar su función día con día y consultar con los intereses privados afectados en una amplia gama de cuestiones comerciales, tanto dentro del marco formado por Estados Unidos-México como fuera de él. Los funcionarios de Estados Unidos no son instrumentos de estos intereses, pero tampoco los dominan en la manera en que los funcionarios mexicanos parecen con frecuencia dominar a los intereses privados cuando formulan decisiones de política comercial.

Por consiguiente, en lo que se refiere a cuestiones específicas, los funcionarios de Estados Unidos necesitarán demostrar cierta sensibilidad y un cierto grado de respuesta que respete, si no ya que complazca, a los intereses estadunidenses afectados.

[4] Hubo un lapso en esta autoridad antes de ser extendida en la *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988. Expiró el 3 de enero de 1988. El acuerdo entre los Estados Unidos y Canadá debía firmarse antes de esa fecha, por lo tanto, debían haberse notificado al Congreso las disposiciones principales del acuerdo 90 días antes.

Para que se complete y se ponga en marcha un acuerdo general necesitarán construir, con ayuda de la parte mexicana, una coalición de apoyo entre el sector privado de Estados Unidos, formada por intereses que encuentren mayores beneficios que perjuicios en el resultado final. Ello será necesario no solamente para enfrentarse a aquellos que como el sector obrero organizado han manifestado su oposición, sino para generar un impulso político más amplio, una aspiración aprobatoria, que corte de raíz la noción de que los intereses perjudicados pueden formar una coalición de bloqueo contra un acuerdo, o utilizar la amenaza de dicha coalición para mermarlo en su contenido económico.

La tendencia de los políticos de Estados Unidos es hacia un mayor estrechamiento de los lazos con México y hacia el libre comercio en América del Norte, en general. Esta predisposición no debe menospreciarse, pues ha contribuido, hasta cierto punto, no sólo a la aparente decisión de Bush de dar un paso hacia adelante en cuanto al inicio de conversaciones bilaterales más amplias, sino a las anteriores decisiones en favor de intereses mexicanos: por ejemplo, la ampliación de cuotas de acero, textiles y vestido, dentro de las políticas proteccionistas generales que rigen estos sectores. Mayores avances en lo que se refiere a estos sectores requerirán igual sensibilidad, deberán ser graduales para limitar su impacto negativo en el corto plazo. Lo mismo se aplica a las conversaciones de libre comercio entre México y Estados Unidos, sector por sector.

El sistema político de Estados Unidos puede otorgar prioridad especial a México siempre y cuando se preste la atención debida a los intereses de los productores, los cuales son la trama y urdimbre de la política comercial estadunidense. Por fortuna para otros países y para quienes favorecen en Estados Unidos las políticas de libre mercado, dichos intereses no son uniformemente proteccionistas, y ni siquiera uniformes. Con la internacionalización de la economía estadunidense ha habido una proliferación de intereses que se benefician con el comercio exterior, por ejemplo, el comercio minorista, las empresas que utilizan insumos industriales importados y los inversionistas. La base política de un comercio libre bilateral deberá estar constituida por una muestra nacional representativa de estos intereses "antiproteccionistas"[5] en coalición con empresarios —y funcionarios—

[5] Para mayores detalles sobre la importancia y el papel que desempeñan

orientados internacionalmente al otro lado de la frontera sur. Cuanto más comprendan este sistema las partes mexicanas —gubernamentales y privadas— mayor será su satisfacción en cuanto al resultado final.[6] Quienes hagan este esfuerzo encontrarán un alto grado de respuesta y sensibilidad en el sistema de Estados Unidos.

Los intereses antiproteccionistas señalados no son los únicos que existen, también hay una larga tradición en favor de la movilización de los interesados en las exportaciones para apoyar la liberación de las importaciones. Todas las administraciones posteriores a la de Franklin D. Roosevelt han utilizado la arena internacional —negociaciones para reducir los aranceles y las cuotas— con objeto de disminuir la protección comercial en Estados Unidos. Por consiguiente, quienes tienen interés en expandir el comercio encontrarán que Washington está más que dispuesto a seguirles el juego. El arreglo que empieza a vislumbrarse con relación a las conversaciones bilaterales de Estados Unidos y México es hasta cierto punto de respuestas parciales, que van entretejiéndose a medida que los negociadores atienden a las diferentes necesidades económicas —y a las diferencias políticas— de los intereses sectoriales en ambos países.

¿Debe esta diferenciación hacerse explícita? ¿Deben destacarse sectores específicos para que encabecen la liberación del comercio? La historia indica que esto puede ser un enfoque efectivo. Recordemos que el acuerdo de Estados Unidos y Canadá de los años ochenta se llevó a cabo después del acuerdo bilateral automotriz de los años sesenta y fue mucho más fácil lograrlo gracias a la existencia desde hacía largo tiempo del libre comercio en dicho sector. Antes, durante el periodo inmediato a la posguerra, el Plan Schuman con relación a la industria europea del carbón y del acero dio inicio con mayor dinamismo a la integración económica de Europa. En el caso de países en diferentes etapas de desarrollo, sin embargo, la tendencia puede ser a establecer alianzas comerciales a través de los sectores en

---

estos grupos véase I.M. Destler y John S. Odell, *Anti-Protection: Changing Forces in the United States Trade Politics*, Institute for International Economics, 1987.

[6] Para mayores detalles, en cuanto a la aplicación de este enfoque de negociación en México, véase Eduardo Andere, *The U.S. Antidumping Regime*. Documento de Trabajo, Seminar on the Foreign Policy Process, School of Public Affairs, University of Maryland. De próxima publicación.

vez de al interior de ellos. Recordemos que el principio de la ventaja comparativa se aplicó por primera vez a países con dotaciones divergentes de recursos, y como los costos de los factores de producción son muy diferentes en los países desarrollados en comparación con los de los países en desarrollo, el comercio entre ellos tiende a ser intersectorial —o cuando menos interindustrial— en vez de intrasectorial e intraindustrial. En cambio, la mayor parte del comercio entre Estados Unidos y Europa —o Canadá— es intraindustrial.

México se encuentra en una posición intermedia entre estas dos categorías, por lo que puede esperarse que surjan grandes oportunidades que permitan acuerdos de liberación comercial recíproca entre los sectores, en vez de la clásica situación entre los países desarrollados y los en desarrollo, si bien con menos oportunidades que en el caso de Estados Unidos y Canadá o de la Comunidad Europea.

Sin embargo, ya sea que México prefiera negociar un acuerdo sectorial o un acuerdo más amplio, es claro que los dos países tendrán que dar algo a cambio de recibir algo, es decir, tendrán que hacer concesiones a cambio de recibirlas; lo cual es consistente con la práctica tradicional de Estados Unidos (aunque no ha sido así en cuanto al reciente estilo unilateral en el que se exige a los demás la apertura de los mercados bajo la amenaza de un cierre del mercado). Para México, donde los gobiernos han tenido la capacidad política de formular las políticas comerciales sin recurrir a las negociaciones internacionales y donde, por razones de orgullo nacional y autonomía política, los gobiernos han preferido actuar de manera unilateral en cuanto a las barreras comerciales, esta práctica será nueva. No obstante, si todo funciona bien, los beneficios serán sustanciales. México puede o no necesitar, como otros países, acogerse a los acuerdos comerciales internacionales para proteger sus propias políticas liberales contra futuras revocaciones. México necesita asegurar y consolidar las políticas liberales de Estados Unidos para tener así acceso a los mercados de ese país, de los cuales depende hoy por hoy su estrategia de desarrollo. La nueva disposición de México para negociar sus barreras comerciales es el mejor prospecto para satisfacer esa necesidad.

COSTOS Y BENEFICIOS DE UN ACUERDO SECTORIAL ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ EN LA RAMA PETROQUÍMICA

JOSÉ DE JESÚS VALDEZ S.

TOMÁS RODRÍGUEZ WEBER

1. LA GLOBALIZACIÓN EN LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA

Hoy en día se habla de globalización, y aunque hay que advertir que éste no es un fenómeno nuevo puesto que ha estado presente en la economía mundial desde hace muchos años, ahora se presenta como un hecho inminente, con una dinámica acelerada y de consecuencias inmediatas, abarcando aspectos no sólo económicos sino culturales que traerán por resultado una transformación del mundo en que vivimos.

En los próximos años, prácticamente todos los sectores industriales se habrán globalizado, estrechándose aún más la relación entre productores y mercados de consumo. En este nuevo marco, las compañías globales producen, realizan investigación y desarrollo, compran materias primas e incluso establecen sus oficinas en el lugar del mundo que les resulte más conveniente.

Entre los factores de mayor relevancia que han fomentado la globalización destacan los siguientes:

a) La liberalización comercial y de inversión, que ha facilitado el comercio internacional y ha incrementado la competencia entre los productores de diferentes países.

b) La disminución de costos de transporte y la mejoría en costo, alcance y calidad de las telecomunicaciones, que se han traducido en un acercamiento entre los países y las empresas del mundo entero.

c) La estandarización de productos, propiciada por las necesidades y deseos de consumidores más homogéneos a nivel mundial.

d) Las crecientes economías de escala en producción, la creación de marcas y particularmente la inversión en investigación y desarrollo, que requieren de mayores volúmenes de ventas para ser amortizadas.

e) Existe también un efecto de dominó: cuando se globaliza una parte de la cadena productiva, prácticamente obliga a los demás productores de esa cadena a hacer lo mismo, particularmente si existe una concentración en la producción de insumos o una aprobación centralizada de los mismos.

A diferencia de otras, la industria química no produce un grupo de productos derivados de ciertas materias primas. Esta industria fabrica miles de productos químicos a partir de una gama muy amplia de materias primas. Prácticamente todos los sectores industriales consumen productos de la industria química. La industria petroquímica está integrada por un conjunto de industrias de proceso que tienen en común la transformación de hidrocarburos, lo cual les confiere gran similitud en sus características generales, que podrían resumirse de la siguiente manera:

a) Son intensivas en capital y están sujetas a altas economías de escala.
b) El costo de los fletes no impide la competencia internacional.
c) Tienen altos requerimientos de investigación y desarrollo tecnológico.
d) Tienen una alta estandarización de productos.

Debido a sus características, la industria petroquímica presenta actualmente un elevado grado de globalización en el mundo. El fenómeno de la globalización en la industria petroquímica se ha manifestado en el surgimiento de gigantescas corporaciones, que se han formado a través de fusiones, adquisiciones e intercambio de plantas, lo que ha dado como resultado una sustancial reducción del número de empresas participantes en los mercados. De esta forma, la industria petroquímica en el mundo ha adquirido nuevas características: menor número de productores, mayor tamaño y eficiencia, mayor intensidad en tecnología de aplicaciones y servicio a clientes y mayor integración a materias primas. En resumen, menos y más fuertes competidores, con un enfoque global.

Los hidrocarburos constituyen un recurso estratégico para la petroquímica, ya que al tratarse de recursos no renovables y constituir la fuente fundamental de su materia prima, la integración a lo largo de la cadena productiva constituye una condición indispensable para su eficiente aprovechamiento.

En el contexto mundial esta industria ha atravesado por diferentes etapas, y han tenido trascendental importancia los cambios experimentados a partir de la Segunda Guerra Mundial. La década de los sesenta y el inicio de los años setenta se caracterizaron por un acelerado crecimiento de la producción petroquímica, una rápida innovación tecnológica y la construcción y operación de plantas con economías de escala para cubrir los requerimientos de la demanda tanto interna como externa. Esta tendencia se vio afectada por las crisis petroleras de 1973-1975 y de 1979-1980, que ocasionaron desajustes en la producción mundial de petróleo y provocaron una fuerte elevación en su precio, lo que a su vez incidió en un aumento en el costo de los productos petroquímicos, y esto finalmente originó una importante disminución de la demanda y, por ende, de la producción.

Ambas crisis, no obstante el elevado nivel de integración de la industria petroquímica, ocasionaron serios desequilibrios que se tradujeron en pérdidas tanto financieras como de competitividad, lo que obligó al cierre de unidades productivas no competitivas. Se estima que en Europa occidental, las pérdidas durante 1981-1982 alcanzaron una cifra superior a los 5 000 millones de dólares.

2. La industria petroquímica mexicana

México no puede mantenerse ajeno a las tendencias que caracterizan a esta industria en el mundo entero, y por tanto la globalización constituye una condicionante de las relaciones de la industria petroquímica durante los próximos años.

La estructura industrial de nuestro país ha recibido ya los primeros impactos de este proceso de globalización en la industria internacional, de tal forma que las empresas que constituyen la industria petroquímica han iniciado una serie de estrategias orientadas a mejorar su posición competitiva, para defender sus mercados locales y tener un mejor acceso a los mercados del exterior. En otras palabras, la industria petroquímica mexicana ha

iniciado ya el proceso de adaptación a las nuevas reglas del juego que las relaciones comerciales internacionales han impuesto para este sector. En este proceso un elemento que adquiere una fundamental importancia es el lograr niveles de integración similares a los que tienen los productores de otros países.

En México la legislación clasifica a la petroquímica en dos grandes sectores: el básico, constituido por productos cuya elaboración está reservada al Estado, y el secundario, en el que pueden participar indistintamente el Estado, a través de empresas de participación estatal, y los particulares mediante la autorización correspondiente.

La viabilidad de la petroquímica en México está dada por la cantidad de hidrocarburos con que el país cuenta. La industria petroquímica mexicana tiene una capacidad instalada superior a los 21 millones de toneladas, el doble de la capacidad existente en el año de 1980. De la capacidad total, 11.8 millones de toneladas se destinan a la fabricación de petroquímicos primarios, y 9.6 millones de toneladas a la elaboración de petroquímicos secundarios.

Estos logros han dado como resultado que la industria petroquímica tenga una participación cada vez más importante en la economía del país: actualmente contribuye con el 3% del producto interno bruto, el 14% del producto de la industria manufacturera y el 4.6% del valor total de las exportaciones mexicanas.

La industria petroquímica mexicana también ha logrado ya una posición destacada en el ámbito internacional, pues el país ocupa el decimoquinto lugar como productor de petroquímicos a nivel mundial, el primero en América Latina, y tiene el 3% de la capacidad instalada de esta industria en el mundo. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para que realmente este sector industrial alcance el nivel de integración y desarrollo que le permita aprovechar todo su potencial.

La integración es fundamental para alcanzar los niveles de competitividad requeridos para participar exitosamente en la economía mundial, ya que la cadena petroquímica se caracteriza por su tecnología de alta complejidad, sus elevadas economías de escala, un periodo largo de maduración de los proyectos y por sus fuertes exigencias financieras, elementos que en un determinado momento se han constituido en una limitante para países que han iniciado un proceso de desarrollo en este sector.

Esta característica ha llevado a que esta industria esté conformada por empresas con plantas de economía de escala fuertemente ligadas a la producción de petroquímicos primarios, así como por empresas que desarrollan procesos complementarios de producción.

En México, la industria petroquímica se ha desarrollado gracias principalmente a la disponibilidad de gas, que se transforma en oferta de etileno, cadena que actualmente presenta un nivel de integración razonable, no obstante las adecuaciones tecnológicas que es necesario realizar para mantener la competitividad de los procesos productivos.

Como resultado de esta estrategia, la producción de otro tipo de olefinas básicas como el propileno y el butadieno, presenta un rezago importante en el abasto de la demanda nacional, situación similar a la que presentan los precursores aromáticos. Esta situación ha ocasionado una cierta dependencia del exterior, principalmente de petroquímicos primarios, cuya importación alcanzó en 1989 un valor superior a los 700 millones de dólares.

3. Comercio México-Estados Unidos y Canadá en petroquímica

Actualmente México mantiene relaciones comerciales prácticamente con todas las regiones del orbe. El proceso de globalización en el mundo, la consolidación del mercado europeo y la integración de los mercados de otras regiones, exigirán cada vez más una mayor interrelación entre los mercados naturales en el futuro.

El tamaño del mercado norteamericano y su cercanía con nuestro país son factores que han tenido una influencia determinante en la relación comercial entre México y Estados Unidos. Actualmente existe un flujo comercial de gran importancia entre los dos países, el cual alcanzó la cifra de 26 243 millones de dólares durante 1988, 24% superior a la lograda en 1987 y 45% mayor a la de 1986. Se estima que durante 1989 el comercio entre los dos países fue superior al de 1988.

Esta relación comercial se vuelve aún más importante para México si consideramos que el 66% de nuestras exportaciones concurren al mercado norteamericano, mientras que los Estados Unidos nos proveen del 67% de nuestras importaciones. Para

Estados Unidos, esta relación también tiene una gran importancia ya que nuestro país adquiere el 6.4% de las exportaciones norteamericanas y provee el 5.3% de sus importaciones.

La importancia de esta relación se manifiesta en el hecho de que México es el quinto socio comercial más importante de Estados Unidos, sólo detrás de Japón, Canadá, Alemania Federal y Taiwan.

Para los productos químicos en particular, la relación comercial con Estados Unidos, si bien no alcanza un elevado valor en términos económicos, sí muestra una tendencia dinámica y creciente en los años más recientes. En 1988, las importaciones de esos productos procedentes de Estados Unidos, alcanzaron la cifra de 1 800 millones de dólares, que representan el 5.5% de las exportaciones de productos químicos de Estados Unidos. Por su parte las exportaciones de México a ese país fueron de 700 millones de dólares, que representan el 3.5% de las importaciones norteamericanas de estos productos. Esta situación ha dado como resultado una balanza comercial desfavorable para México en 1 100 millones de dólares durante 1988, y se calcula que para 1989 el déficit será del orden de los 1 500 millones de dólares.

De las cifras anteriores resulta evidente que existe una importante y creciente relación comercial entre México y Estados Unidos, así como entre las industrias químicas de ambos países. Sin embargo, el desempeño de la industria química y petroquímica mexicana, al igual que el de la norteamericana, depende de un gran número de factores, entre los que pueden señalarse:

a) La fortaleza de la economía del país, que determina la capacidad de demanda de bienes de consumo producidos por la industria manufacturera y consecuentemente de los bienes intermedios producidos por la industria petroquímica.

b) Las condiciones de la economía mundial, que determinan las posibilidades de exportación de la industria y las relaciones globales de oferta-demanda para los productos químicos y petroquímicos.

c) La competitividad internacional de la propia industria, esto es, su capacidad para competir en los mercados interno y externo, con fabricantes de productos químicos de otro países.

En el caso particular de un posible acuerdo sectorial entre México y Estados Unidos, reviste particular importancia el análisis del impacto que tendrán las medidas correctivas del déficit de Estados Unidos en su balanza comercial, y que deben con-

ducir a su eventual recuperación. A partir de 1984, la balanza comercial norteamericana experimentó importantes déficits, que alcanzaron una cifra récord de 156 000 millones de dólares en 1987. En 1988 hubo una ligera mejoría, al alcanzar el déficit de 135 000 millones de dólares, cantidad comparable con el producto nacional bruto generado por México. Para 1989 se estima una mejoría adicional para alcanzar niveles del orden de los 125 000 millones de dólares. Estos déficits representaron el 3.4% de su producto nacional bruto en 1987 y el 2.6% en 1988.

En seis años, de 1982 a 1988, la posición inversora de Estados Unidos se ha deteriorado en 675 000 millones de dólares. Como es de esperarse, esta situación deficitaria no puede continuar indefinidamente. Ninguna nación, ni aun Estados Unidos, puede mantener un nivel de endeudamiento que incremente la proporción de su deuda en relación a su producto nacional bruto.

El principal causante del déficit en la balanza comercial de Estados Unidos es precisamente el intercambio de manufacturas, el cual explica aproximadamente el 80% de su déficit comercial. Las importaciones de crudo constituyen el segundo producto en importancia causante del déficit.

Dado que el 50% de la producción de la industria química en Estados Unidos es consumido por la industria manufacturera, un mejoramiento de aquella industria en México significa la oportunidad de incrementar los niveles de integración entre las industrias químicas de los dos países para apoyar el desarrollo de la industria manufacturera de ese país. Este panorama abre la posibilidad de nuevos intercambios y mejores posibilidades de integración para la industria petroquímica mexicana.

En el caso de Canadá, la relación comercial que mantenemos con ese país solamente alcanza el 1% de nuestro flujo comercial, y consecuentemente el comercio petroquímico entre México y Canadá es muy reducido, por lo que no haré referencias específicas a este mercado.

4. Estructura de la industria química en México y en Estados Unidos

Es incuestionable que existen diferencias muy marcadas en el desarrollo económico de México y Estados Unidos, entre las que se pueden mencionar que el producto interno bruto mexicano

representa el 3.8% del de Estados Unidos; nuestro ingreso *per capita* es nueve veces menor que el de ese país; el producto interno bruto generado por el sector industrial mexicano es 25 veces menor al norteamericano, y la inflación nuestra es cuatro veces mayor que la registrada por dicho país.

En el caso específico de la industria petroquímica, también existen diferencias que afectarán el desarrollo de la industria petroquímica en México. Dado que este sector forma parte de la rama química, veamos algunas cifras que consideramos relevantes y que son indicativas del tamaño y dimensiones de esta rama en ambos países.

Actualmente Estados Unidos produce alrededor de 60 000 productos químicos en aproximadamente 12 000 plantas, que dan ocupación a más de un millón de trabajadores. Durante el periodo de 1978 a 1988, la fabricación de estos productos creció a una tasa anual de 3.4%, que permitió incrementar el valor de las ventas de 129 000 a 240 000 millones de dólares, no obstante la caída en las ventas de 1982 y 1985. Este incremento permitió un aumento de la utilidad neta antes de impuestos de 9 000 a 22 000 millones de dólares; no obstante este crecimiento, la relación utilidad a activos aumentó solamente un punto porcentual.

En este mismo periodo, la industria química norteamericana elevó su total de activos a 247 000 millones de dólares en 1988, 2.3 veces mayor que la cifra de 10 años antes. Esta situación es un reflejo del fuerte proceso de inversión realizado durante el periodo, inversión que alcanzó un promedio anual de 17 000 millones de dólares durante los años de 1986 a 1988.

La industria química norteamericana es una industria eficiente y moderna, que compite exitosamente en un mundo global. Esta capacidad está basada en un fuerte proceso de investigación y desarrollo que permite elevar su productividad y abatir costos. Durante los últimos 10 años, la industria petroquímica norteamericana ha destinado cerca de 80 000 millones de dólares a este propósito.

El comercio internacional ha jugado un papel importante en el desarrollo de la industria química, de Estados Unidos, sobre todo en años recientes. De 1978 a 1988, la balanza del sector ha mantenido un saldo positivo, como resultado de un aumento de las exportaciones de 10 800 a 26 400 millones de dólares, en tanto que las importaciones han crecido a una tasa mayor que la mostrada por las exportaciones, al pasar de 5 000 a 16 200 mi-

llones de dólares. Dentro de las exportaciones, los productos químicos orgánicos representan el 28%, y las resinas, caucho y plástico sintéticos, el 20 por ciento.

La industria química norteamericana es una industria dinámica, que constantemente desarrolla nuevos productos, lo cual se refleja en la cambiante mezcla de sus ventas, en las cuales se ha venido observando una declinación en la participación de los *commodities* de un 37% del total en 1981 a un 28% en 1988. Sin embargo, el comercio internacional en químicos está mucho más orientado hacia los *commodities*, de tal forma que en 1988 cerca del 43% de las exportaciones de productos químicos de Estados Unidos fue de este tipo de productos, mientras que de sus importaciones el 60% correspondió a los mismos.

En resumen, puede decirse que la industria química norteamericana es la de mayor dimensión en el mundo y está apoyada en una fuerte posición competitiva, basada en el desarrollo de tecnología y en economías de escala mundial, en condiciones económicas estables y en costos de inflación en sus insumos moderadamente bajos.

La industria química mexicana, por su parte, ha sido uno de los sectores de mayor crecimiento dentro del contexto económico general del país. Esta industria cuenta con aproximadamente 450 plantas y una base de empleo de más de 125 000 personas.

En 1988 alcanzó un volumen de producción superior a los 24 millones de toneladas, con un valor del orden de los 12 000 millones de dólares, resultado de un importante proceso de inversión que en los últimos 10 años alcanzó un acumulado de aproximadamente 10 000 millones de dólares.

Las exportaciopnes de productos químicos en ese año alcanzaron un valor de 1 820 millones de dólares, que representaron el 16% del valor de la producción. Las importaciones de estos productos fueron de 2 779 millones de dólares, lo que arrojó un déficit de la balanza comercial del sector de 959 millones de dólares. Es importante considerar que nuestro país está orientado hacia la producción de *commodities*, por lo que sus exportaciones reflejan esta situación.

Estas importantes diferencias de estructura entre ambas industrias no pueden ser tomadas a la ligera, sino que deberán ser analizadas con profundidad para determinar con mayor precisión los beneficios y minimizar los efectos negativos que pudieran derivarse de un acuerdo sectorial de comercio entre ambos países.

5. IMPACTO DE FACTORES EXTERNOS EN LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA MEXICANA

Durante los últimos años se han llevado a cabo cambios fundamentales en la economía del país, los cuales han modificado los factores que determinan la capacidad y competitividad de la industria en general. Estos cambios han modificado tanto las estructuras del mercado como las de la propia industria.

La profundidad de la apertura comercial; la transferencia al sector privado de ciertas actividades productivas que tradicionalmente venía atendiendo el Estado; la flexibilización en los criterios en materia de inversión extranjera y transferencia de tecnología, así como la decisión de privatizar el servicio de banca y crédito, entre otras, son sólo algunas de las importantes medidas llevadas a cabo por la actual administración que permiten confirmar la magnitud del cambio que la economía mexicana está experimentando.

A pesar de cambios tan importantes, persisten todavía algunos factores en los que no ha sido posible alcanzar condiciones de competitividad internacional por diversas razones, y que en este momento presentan impactos negativos en la operación de las empresas y limitan su competitividad. Entre estos factores pueden mencionarse: la inadecuada infraestructura y la deficiencia en algunos servicios, la segmentación impuesta para algunos productos del sector petroquímico y los altos costos financieros y fiscales.

Para ejemplificar el impacto que algunos de estos factores tienen en la competitividad de la industria petroquímica, me voy a referir al efecto que tiene el costo del dinero en México en relación al de otros países. La incertidumbre en las condiciones económicas y la imagen de un país de riesgo que se atribuyó a México, se reflejan en un mayor costo del crédito. Mientras que en Japón y en Estados Unidos el costo real de los recursos crediticios antes de impuestos asciende a 3% y 5%, respectivamente, en México esperamos tener un costo del orden del 10%. El costo real de octubre de 1989 fue de 23%, y el costo promedio del año de 37 por ciento.

Este mayor costo del crédito obliga a mantener una relación pasivo-capital menor para lograr el mismo nivel de cobertura de gastos financieros, lo cual restringe de manera determinante nuestra capacidad de crecimiento.

El alto costo del pasivo evita que actualmente la inversión

en México cumpla objetivos de rentabilidad. La rentabilidad requerida en México es muy superior a la de Estados Unidos para obtener el mismo premio por riesgo en una inversión. La mayor parte de la desventaja en el costo del capital se debe al premio que debe pagarse por considerar a México como un país de riesgo, aunque también existen costos adicionales derivados de los efectos de la limitación en la capacidad de endeudamiento que deriva del mismo costo más elevado del crédito, así como de mayores tasas impositivas.

Ante una situación en la que los pronósticos de costo de capital en México implican premios de cinco puntos porcentuales contra otros países, es cuestionable la justificación de proyectos que arranquen de cero en industrias que compiten globalmente. Sólo proyectos marginales como podrían ser los descuellamientos de líneas de producción, podrán cubrir el alto costo de capital que estas condiciones implican.

Una empresa que opere en México con el mismo nivel de rendimientos en producción que en Estados Unidos, rotación de activos de 0.35 y costo de capital de 12%, requiere un sobreprecio de 29% para compensar el mayor costo de capital. Bajo estas condiciones, únicamente algunas empresas altamente intensivas en mano de obra podrán compensar este mayor costo.

Si vamos a competir en una economía global necesitamos ser competitivos no sólo en los procesos de transformación sino también en los servicios complementarios a la industria, ya que de nada sirve lograr una competitividad en los productos si no tenemos capacidad para hacerlos llegar a los mercados de consumo en condiciones igualmente competitivas.

6. COSTOS Y BENEFICIOS DE UN ACUERDO SECTORIAL EN PETROQUÍMICA

Las ventajas de un acuerdo sectorial con Estados Unidos y Canadá son múltiples y muy importantes, y de hecho abren la posibilidad de una correcta integración de México en el nuevo concierto mundial, con reglas de juego radicalmente diferentes a las que existían hace apenas unos años. No obstante, de no llevarse a cabo este proceso con sumo cuidado y de no prestarse la debida atención a las grandes diferencias en los niveles de desarrollo y capacidad económica de los países, podrían tenerse costos sumamente elevados, que absorberían los posibles beneficios de

un acuerdo comercial y que impedirían lograr el objetivo central, que es un sano y dinámico desarrollo del país y de la industria petroquímica en particular.

Las principales ventajas de un acuerdo sectorial podrían resumirse de la siguiente manera:

a) El mayor acceso al mercado más grande del mundo, mediante el aprovechamiento de nuestra posición geográfica, que representa una importante ventaja comparativa.

b) La eliminación de las barreras no arancelarias que existen para algunos productos nacionales, así como la desaparición de posibles amenazas sobre mayores restricciones, particularmente en el campo de los productos petroquímicos.

c) La atracción de inversión extranjera, ante la posibilidad de poder concurrir en condiciones preferenciales a los mercados de Estados Unidos y de Latinoamérica.

d) El mayor acceso de nuestro país a tecnologías de punta, con lo que mejorará el nivel tecnológico de la industria.

e) El aumento importante en los flujos tanto del comercio exterior como interior del país, lo cual permitirá un desarrollo más dinámico de la actividad comercial en general.

f) El fomento en la competencia en el mercado interno, creando una mayor presión sobre los productores nacionales para que busquen la competitividad.

En lo general, una mayor apertura comercial pone de manifiesto las ventajas comparativas reales de un país o de un sector industrial, pero también pone en evidencia sus deficiencias estructurales. Es precisamente en este aspecto en donde se originan las limitaciones y desventajas de un acuerdo comercial, particularmente cuando la diferencia en los grados de desarrollo y tamaños de la industria es tan grande como en el caso de México y Estados Unidos.

Las principales desventajas y riesgos que se originarían de un acuerdo de esta naturaleza, podrían ser:

a) La imposibilidad de competir con la industria más poderosa del mundo.

b) El deterioro en los márgenes de utilidad de las empresas al intensificarse la competencia en el mercado interno, lo que conduciría a una menor disponibilidad de recursos para financiar su crecimiento futuro.

c)La necesidad de hacer cambios tecnológicos y ajustes en los procesos de producción en forma acelerada.

d) La necesidad de corregir precipitadamente algunas defi-

ciencias estructurales de la economía que afectan la competitividad de las empresas.

e) La reducción de la participación en el mercado interno para algunos productores nacionales, debido al posible incremento en la participación de productores del exterior.

En resumen, para lograr que un acuerdo sectorial cumpla con el propósito de fomentar el desarrollo de un determinado sector industrial, debe considerarse el reconocimiento de las diferencias en el desarrollo de las economías participantes y las acciones correctivas para aquellos factores no competitivos, otorgando los plazos necesarios para llevarlos a niveles de competitividad.

Para incrementar las exportaciones se requiere, además de un mercado abierto y libre de restricciones arancelarias y no arancelarias y de obstáculos técnicos injustificados, elaborar mejores productos en cantidades suficientes y con calidad y precio internacionales. Se requiere además una agresiva presencia en los mercados y hacer de la labor de ventas una verdadera especialidad. Un acuerdo sectorial con Estados Unidos puede eliminar barreras comerciales injustificadas y consolidar la posibilidad de nuestra participación en el mercado norteamericano, pero evidentemente no nos hará mejores productores, ni más competitivos, ni mejores vendedores.

Para ser mejores exportadores, necesitamos corregir muchas desviaciones que pesan sobre nuestro desarrollo industrial en el interior de nuestra economía. Si queremos competir con industrias como la de Estados Unidos, con todas las ventajas que les da el ser la primera economía y el mayor mercado del mundo, necesitamos cuando menos tener acceso a condiciones similares a las que tienen los productores norteamericanos. En ausencia de esta premisa, poco beneficio obtendremos de un acuerdo bilateral de comercio.

Ante el desplazamiento que durante los últimos años ha sufrido la industria petroquímica norteamericana por parte de las empresas europeas y por las naciones productoras de petróleo, resulta lógico pensar que a la industria norteamericana le interesa una alianza con México en el sector petroquímico, a fin de aprovechar las ventajas comparativas que nuestro país puede ofrecerle para enfrentar a sus verdaderos competidores mundiales: los productores europeos.

Si esta premisa es válida, México podría aprovechar esta oportunidad para darle un nuevo impulso a su industria petro-

química. Una oportunidad de esta naturaleza implica la necesidad de revisar las políticas y procedimientos llevados a la práctica en este sector para incorporarles la mayor competitividad posible, y de esta manera asegurar que los productores tengan acceso a condiciones productivas equivalentes a las que tienen nuestros socios comerciales, desde el acceso a los suministros de materias primas e insumos, hasta la utilización de los servicios al productor como el financiamiento, la infraestructura nacional y las políticas gubernamentales vinculadas a los procesos productivos

Existe una gran posibilidad de complementación entre las industrias petroquímicas de México y de Estados Unidos, si cada una aporta las ventajas comparativas que tiene, esto es, si la industria nacional proporciona recursos naturales, mano de obra calificada y condiciones adecuadas para un desarrollo eficiente y considerable, y la industria norteamericana aporta tecnología y mercados. Con esta conjunción se lograría una optimización de los recursos disponibles y se crearían ventajas competitivas.

Por tanto, el gran beneficio que podría vislumbrarse de un acuerdo sectorial en petroquímica, sería la posibilidad de alcanzar mejores niveles de competitividad y desarrollo en este sector.

Estamos frente a un gran cambio y es necesario acelerar el proceso de industrialización para integrarnos adecuadamente a una economía globalizada. En el futuro, las relaciones comerciales internacionales estarán basadas en sistemas de cooperación, unidad e inteligencia, más que en sistemas de competencia, que a la larga resultan contradictorios y destructivos. Ciertamente estamos en el inicio de una era que traerá grandes beneficios en el largo plazo y desde luego algunos costos, tal vez dolorosos, en el corto plazo. El elemento más claramente indicativo de esta tendencia es la transformación del mundo socialista y su paulatina integración a la economía de mercado. El mundo tenderá a un nuevo orden y a un equilibrio distinto al que hemos estado acostumbrados. Todavía nos quedan algunos años más de competencia a ultranza, tal vez una década, pero después el libre juego de fuerzas nos llevará irremisiblemente a que la ventaja comparativa real, no ficticia, sea el elemento predominante que determine simplemente quién participa en el mercado.

Los sistemas de información serán tan eficientes, ágiles y transparentes que nadie podrá sorprender a nadie. Quien no tenga ventaja comparativa, simplemente no intentará participar

en el mercado. Estamos caminando hacia un mundo en que calidad, productividad y eficiencia serán normas comunes que marquen la pauta a la que nadie podrá sustraerse.

Es por ello que es indispensable acrecentar las ventajas comparativas que ya tenemos y desarrollar las que nos faltan. Tratar de competir sin tenerlas será un esfuerzo tan desgastante como inútil.

INTEGRACIÓN DEL SECTOR AUTOMOTRIZ EN AMÉRICA DEL NORTE. LÓGICA Y CONSECUENCIAS

JAMES P. WOMACK

International Motor Vehicle Program, Massachusetts Institute of Technology

Todo el mundo está sorprendido por la velocidad con que cambian las perspectivas de la economía en América del Norte. En 1985 presenté una ponencia en una conferencia en la que apoyaba la liberación de la industria automotriz de México y su integración al resto de Norteamérica,[1] si bien con pocas esperanzas de que se realizara. Cinco años después, este ensayo presentado en un foro internacional intenta evaluar las consecuencias que puede tener la integración del mercado de automóviles y la industria automotriz en América del Norte. Lo que hace un tiempo se consideró una meta de muy difícil realización es de repente una realidad al terminar el siglo.

¿Por qué razón lo imposible es ahora posible? Más importante aún, ¿cuáles son las consecuencias de una industria y de un mercado automotriz integrados en América del Norte para los países, las compañías, los consumidores y los empleados? Éstos son los interrogantes que plantea este estudio.

[1] James P. Womack, "Prospects for the U.S.-Mexican Relationship in the Motor Vehicle Sector", preparado para la conferencia Overseas Development Council on U.S.-Mexican Relations in the Light of New Technologies, Racien, Wisconsin, noviembre de 1985, publicado en Kathryn Thorup (ed.), *The United States and Mexico: Face to Face with New Technology*, Brunswick, Transaction Books, 1987.

La lógica de la regionalización

El cambio en la política industrial de México, del cual son parte el nuevo decreto automotriz y la relajación de los reglamentos sobre propiedad extranjera de la industria auxiliar, se debe, en parte, al fracaso de la política tradicional de México de sustitución de importaciones, después del colapso del auge petrolero en 1982. Efectivamente esto es cierto, pero el cambio de la estrategia mexicana, así como la nueva receptividad de Estados Unidos ante las iniciativas regionales en América del Norte, deben considerarse en un contexto global más amplio.

Ello implica dos fuerzas importantes: el triunfo de la producción "adelgazada" y la transición a un ámbito de grandes regiones que pronto serán los bloques fundamentales sobre los cuales descansará la economía mundial y que remplazarán a las naciones.

Analicemos primero lo que se intenta comunicar con el concepto "producción adelgazada".[2] La historia registrará sin duda que la gran contribución de Estados Unidos al siglo XX ha sido la producción masiva, es decir, la complicada serie de técnicas de organización para la manufactura de bienes en grandes volúmenes, perfeccionada por Henry Ford y Alfred Sloan (en la General Motors), aproximadamente hacia el inicio de la Primera Guerra Mundial. Durante décadas Estados Unidos ha sido experto en este sistema, primero a nivel nacional y después en todo el mundo, a medida que las barreras comerciales y los tipos de cambio requerían de la producción local para los mercados internos.

Conforme los europeos empezaron a dominar este sistema después de la Segunda Guerra Mundial y se intensificó la competencia internacional, se estableció la tendencia de ubicar las industrias manufactureras de bienes para los mercados de los países desarrollados en países donde los salarios eran más bajos, posibilidad que aprovecharon al máximo las empresas de producción en masa. A diferencia del antiguo sistema de producción basado en la pericia del obrero, los productores masivos re-

[2] Para una explicación más extensa de este argumento veáse James P. Womack, Daniel T. Jones y Daniel Roos, *The Machine that Changed the World*, Nueva York, Rawson Associates (de próxima publicación en el otoño de 1990).

dujeron al máximo el nivel técnico necesario para el trabajo en las fábricas, de modo que los obreros de los países con bajos salarios no tardaron en dominar el sistema.

Raymond Vernon, de la *Business School* de Harvard, ha llamado a este fenómeno el ciclo del producto.[3] Este autor postuló que la manufactura de "antiguos" productos, es decir, de aquellos cuyas tecnologías se comprendían plenamente y para los cuales la competencia descansaba en buena medida en el precio, se trasladaría progresivamente a zonas de bajos salarios para ser exportados de vuelta a los consumidores en zonas de salarios altos. Las zonas de bajos salarios importarían a su vez de las de altos salarios las herramientas necesarias para la producción, así como "nuevos" productos con tecnologías patentadas.

Cuando Japón empezó a exportar en gran escala a América del Norte y a Europa bienes manufacturados tales como los automóviles, muchos observadores atribuyeron la ventaja competitiva de ese país a los bajos salarios y explicaron el crecimiento de las exportaciones japonesas como la última manifestación del ciclo del producto. Sin embargo, ahora sabemos que esto fue erróneo.

En verdad, se trataba de que un número de empresas japonesas, a la cabeza de las cuales se encontraba la Toyota en el sector automotriz, habían ideado una nueva estrategia con respecto a las manufacturas, en particular, la producción "adelgazada". La mayor parte de las hipótesis de esta estrategia ponían de cabeza las ideas básicas de la producción en masa: en vez de "descapacitar" a los trabajadores, la producción adelgazada los capacitaba cada vez más; en vez de procurar obtener cantidades mayores de productos estandarizados, los nuevos productores aprovechaban la multiplicidad de habilidades de sus obreros para ofrecer mayor variedad de productos y fragmentar el mercado; en vez de competir en precios, competían en la calidad de los productos. Es más, descubrieron que en el proceso de obtener manufacturas con el mínimo de defectos, la calidad costaba menos, y de hecho podía ser "gratuita".

Cuando los fabricantes tradicionales de la producción en masa reconocieron la necesidad de competir con las empresas japonesas emergentes, su respuesta inicial fue reafirmar su fe en

[3] Raymond Vernon, "International Trade and International Investment in the Product Cycle", *Quarterly Journal of Economics,* LXXX, 6 de mayo de 1966, pp. 190-207.

el ciclo del producto. De hecho, visitaron los países del este de Asia (en el caso de los estadunidenses) y de Europa oriental (en el caso de los europeos) en busca de lugares donde los salarios fueran bajos y que tuvieran una infraestructura industrial adecuada. (Los estadunidenses pasaron por alto a México debido a su creencia, largamente sostenida, de que había una falta de cooperación por parte del gobierno de ese país, y porque consideraron que los consumidores norteamericanos no aceptarían manufacturas mexicanas frente a productos asiáticos comparables.)

La experiencia de la década de 1980 fue un verdadero choque para los productores masivos: con el fortalecimiento del yen, los japoneses empezaron a trasladar a Norteamérica gran parte de su producción destinada a los mercados de esa zona (ahora están iniciando este mismo proceso en Europa), mientras que los esfuerzos de Estados Unidos para encontrar productos de bajo costo en Asia del Este no condujeron prácticamente a nada. En Corea, el único país que manejaba un volumen considerable de exportaciones a América del Norte, la ventaja de las manufacturas en función del costo desapareció prácticamente de la noche a la mañana en 1988 con la apreciación del won, que dio por resultado una elevación de los salarios de los obreros coreanos. Además, las deficiencias en la calidad de estos productos obligaron a venderlos a precios considerablemente más bajos que los productos japoneses en segmentos del mercado semejantes.

Lo que los japoneses sabían y lo que descubrieron tardíamente los estadunidenses es que en el nuevo mundo de la producción adelgazada, los bajos salarios nunca pueden compensar la calidad deficiente ni las amplias vías en la oferta. Los estadunidenses aprendieron asimismo cuán débil puede ser la posición del bajc costo cuando se basa únicamente en los tipos de cambio (en vez de en las ventajas fundamentales de la productividad) y qué difícil es controlar las inversiones de participación minoritaria, en las empresas manufactureras de casi todos los países de Asia del Este.

Hacia finales de los años ochenta se empezó a pensar en Detroit en una nueva estrategia global para fabricar automóviles y camiones a un nivel adecuado para el acceso al mercado de América del Norte. El año pasado pregunté a uno de los altos ejecutivos en Detroit dónde se producirían esos vehículos en los años noventa y su respuesta fue inmediata: "aquí mismo"; es

decir, en Estados Unidos y Canadá. Esta contestación, como señalaré a continuación, es casi correcta.

Para encontrar la respuesta correcta es necesario considerar la segunda fuerza que se mencionó al principio: el apuro por la "regionalización" en Europa, y más recientemente, en Asia del Este. Ciertamente, los europeos han seguido el camino hacia la regionalización durante toda la época de la posguerra; pero la decisión tomada a finales de la década de 1980 de conformar el mercado interno en 1992, junto con las acciones más recientes para configurar una unión monetaria y política, han acelerado el paso de la regionalización. El impacto de ello sobre América del Norte hubiera sido de todos modos considerable porque Estados Unidos habría dejado de ser el "mayor mercado" mundial, pero la imprevista y reciente defección de Europa del Este hacia el occidente ha aumentado la importancia de "Europa", ahora ya sin adjetivos.

Un mercado unificado que abarque a toda Europa y que tal vez incluya pronto a la parte soviética, reduciría a la nada al mercado de América del Norte. Es más, muchos norteamericanos esperan que la integración europea sea costosa y difícil. El gran temor es que "Europa" trate de solucionar sus problemas internos en las próximas décadas sin contar con los norteamericanos y los japoneses, y en particular, sin tomar en cuenta sus importaciones manufacturadas.

Al mismo tiempo, se está produciendo una regionalización rápida y espectacular en Asia del Este, en especial entre Corea, Taiwan, Malasia y Japón, a medida que estos países se dan cuenta de que el crecimiento económico mediante la exportación de sus productos a América del Norte y a Europa no será probablemente factible en la década de 1990. Por consiguiente, están siguiendo la estrategia de centrarse en el crecimiento regional y en el comercio intrarregional. Corea, Tailandia, Taiwan y Malasia, en particular, han empezado a proveer vehículos y partes de trabajo intensivo a Japón, mientras que los japoneses están presionando para que se les permita vender vehículos más complejos en esos mercados.

Dados estos antecedentes, no es de sorprender que la administración del presidente Bush haya tomado un repentino interés en conformar la región de América del Norte. De hecho, los norteamericanos no tienen otro sitio adónde ir. Les guste o no, muy pronto Europa no tendrá necesidad de Estados Unidos como fuerza militar, y los esfuerzos de ese país para establecer

una sólida presencia inversionista en Asia del Este han fracasado. Por consiguiente, tanto Washington como las empresas de propiedad norteamericana están buscando áreas con potencial de crecimiento donde puedan controlar sus negocios. México es el lugar por excelencia.

Una simple "aritmética regional" como la que se muestra en el cuadro 1 explica la situación de la industria automotriz. Se considera el país que en cada región tiene la mayor proporción de automotores con respecto a la población (Estados Unidos en América del Norte; Alemania occidental en Europa y Japón en Asia del Este), y se calcula el número de vehículos adicionales necesarios para que los demás países de la región alcancen el nivel de las naciones más motorizadas. (Se ha seguido este método porque la densidad de la población y la geografía son tales que el número de automotores per cápita en Europa y en Asia del Este nunca sería tan alto como el de Estados Unidos. Por consiguiente, un estimado razonable de la "saturación del mercado" se obtiene más fácilmente suponiendo que el país más motorizado ahora en la región está próximo a la saturación, y determinando el número adicional de vehículos que serán necesarios para que los demás países de la región alcancen ese nivel de saturación.)

Del cuadro 1 se desprende que el mercado de automotores de Estados Unidos/Canadá está ahora saturado en un 97%, lo que significa que para que Canadá alcance el nivel de motorización de Estados Unidos se necesitarían aproximadamente 600 000 vehículos adicionales. A partir de ese punto, la demanda de vehículos en Estados Unidos y Canadá —la base del volumen de las empresas automotrices de propiedad estadunidense— sólo aumentaría con la población, la cual crece muy lentamente.

En contraste, los países más pobres de Europa occidental (por ejemplo, Portugal, Grecia e Irlanda) están muy lejos de la saturación, de manera que incluso sin contar con el este, Europa occidental probablemente tendrá una demanda de 28 millones de vehículos adicionales para que todos los países alcancen el nivel de saturación de los alemanes. Si a esto se añaden los países de Europa del Este, se crea un vasto mercado de aproximadamente 73 millones de vehículos adicionales dentro de Europa, lo que implica una venta anual de siete millones de automotores adicionales, suponiendo que los vehículos se retiran aproximadamente a los diez años de uso.

Cuadro 1

Aritmética regional: demanda adicional de vehículos automotores en América del Norte, Europa y Asia del Este

	% de saturación en 1990	*Vehículos adicionales por saturación (millones)*
América del Norte		
Estados Unidos y Canadá	97	6
Estados Unidos/Canadá y México	78	56
Europa		
CEE[1] y AELC[2]	83	28
CEE/AELC y Este[3]	68	73
Japón		
Japón	100	0
Japón y Asia del Este[4]	53	48

[1] Mercado Común: Alemania Federal, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal.

[2] Area Europea de Libre Comercio: Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Suiza.

[3] Europa del Este: Alemania del Este, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Yugoslavia.

[4] Asia del Este: Malasia, Corea del Sur, Taiwan, Tailandia

Fuente: Cálculos estimados a partir de datos sobre la población y registro de vehículos por país de la Motor Vehicle Manufacturers Association de Estados Unidos, *World Motor Vehicle Data Book*, Detroit, MVMA, 1989.

La Ford y la General Motors tienen una presencia manufacturera considerable en Europa y actualmente captan cerca del 23% de las ventas dentro del Mercado Común. Estas empresas se beneficiarían directamente con el crecimiento del mercado automotriz en Europa del Este. Sin embargo, las compañías alemanas y la Fiat tienen la vía preferencial en estos nuevos mercados debido a su posición geográfica, y al idioma en el caso de los alemanes, así como a una larga historia de producción bajo concesión de la Fiat en Europa del Este.

En Asia del Este, el mercado japonés está ahora saturado, a pesar del auge de ventas del año pasado, cuando los impuestos

al consumo sobre los vehículos fueron reducidos drásticamente. La incorporación al mercado de cuatro países de la región con economías en rápido crecimiento creó un comercio adicional de 48 millones de vehículos, lo que representa casi cinco millones de unidades al año. Las empresas japonesas están actualmente incrementando con rapidez la base de producción en toda la región, mientras que las compañías estadunidenses, excepto la Ford en Taiwan, están representadas sobre una base minoritaria en empresas de propiedad local, a las que tienen poca probabilidad de controlar.

Por consiguiente, México se presenta como el país más prometedor para las empresas estadunidenses en cuanto a que ofrece una combinación para desarrollar el mercado y asegurar el control de sus inversiones. Si la economía mexicana realmente despuntara y el uso de automotores se aproximara al nivel del de Estados Unidos durante los próximos 30 años, ello representaría una demanda adicional de vehículos de aproximadamente 56 millones de unidades, o alrededor de 5.6 millones de automotores al año.

Es más, México ofrece costos menores al mercado de autotransportes en el sur y el oeste de Estados Unidos que las fábricas de la región de Detroit, y costos salariales mucho más bajos que los del futuro previsible en Estados Unidos o Canadá. Por último, cierto número de fábricas mexicanas, a la cabeza de las cuales se encuentra la planta de ensamble de la Ford en Hermosillo, pero que incluyen asimismo a las fábricas de motores establecidas en el norte a principios de los años ochenta, han convencido a los ejecutivos de Detroit de que la calidad manufacturera mexicana es igual a la de las fábricas japonesas trasplantadas a Estados Unidos. Por consiguiente, una vez que se completen en el otoño de 1990 las negociaciones actuales sobre los contratos sindicales, es de esperar que se intensifique rápidamente el interés de Detroit por México como lugar de producción para todo el mercado de América del Norte.[4]

El curso más probable para las compañías norteamericanas,

[4] Para una explicación más detallada de este argumento, así como para un análisis de la situación competitiva de las industrias automotrices canadienses/estadunidenses y mexicanas, véase James P. Womack, "Seeking Mutual Gain: North American Responses to Mexican Liberalization of its Motor Vehicle Industry" (preparado para Mexico-U.S. Business Committee, 15 de mayo de 1990, disponible a través del International Motor Vehicle Program, MIT).

que seguramente también seguirán rápidamente la Nissan y la Honda, será transferir la fabricación de los productos con acceso a los mercados estadunidenses y canadienses de Asia del Este a México. El cuadro 2 muestra la magnitud del cambio que podría producirse; en él se enumeran los vehículos que se importan en la actualidad de Japón, Corea, Brasil y Yugoslavia (todos ellos tienen hoy en día desventajas en cuanto a la calidad y el costo de producción) que no se han destinado a ser trasplantados en el futuro a América del Norte.

Cabe hacer notar que lo importante de este cuadro no son los vehículos individuales, ya que en muchos casos representan un volumen demasiado pequeño para merecer ser transferidos a México, si no el mercado de casi un millón de vehículos cuya producción podría ser transferida de Asia del Este a México en la década de 1990, triplicando prácticamente el tamaño de la industria automotriz mexicana sin perder un solo empleo en Norteamérica. Ésta es una circunstancia inopinada; es lo que he llamado en otra parte una ventana de oportunidad histórica para México.[5] Ello se debe a que para obtener el consentimiento político para modificar las leyes estadunidenses actuales que bloquean esta reconfiguración de la producción, las compañías norteamericanas probablemente deban negociar acuerdos de "no pérdida neta del empleo" con el sindicato de trabajadores de la industria automotriz (United Auto Workers Union). Dichos acuerdos son bastante factibles dada la configuración actual de la producción.

Los acontecimientos han conspirado, por fin, en favor de México para que la única alternativa sea una alianza económica en América del Norte. Como ha descubierto el presidente Salinas este año, la ventaja salarial de México como un lugar de producción de manufacturas no es ningún atractivo para los inversionistas de Asia del Este o de Europa, con propósitos de importar bienes manufacturados de vuelta a esas regiones. En definitiva, la única ventaja de México es su proximidad al mercado de Estados Unidos. Es más, los inversionistas europeos y asiáticos buscan oportunidades de inversión en lugares mucho más cercanos, dentro de sus propias regiones. Si lo que se quiere es que la economía mexicana dé un salto cualitativo a través de

[5] Véase James P. Womack, "The Mexican Motor Industry: Strategies for the 1990's", documento IMVP de trabajo presentado en el IMVP International Policy Forum, Acapulco, México, mayo de 1988. Disponible a través del IMVP.

Cuadro 2

Productos seleccionados para ser transferidos a la producción en México en la década de 1990

Compañía productora	*Vendedor*	*Nombre del modelo*	*Ubicación de la producción actual*	*Volumen de ventas 1989**
Daewoo	Pontiac	LeMans	Corea	44 641
Daihatsu	Daihatsu	Charade	Japón	15 118
Hyundai	Hyundai	Excel	Corea	148 563
	Mitsubishi	Precis	Corea	15 039
Isuzu	Isuzu	I-Mark	Japón	12 421
	GM Geo	Spectrum	Japón	62 232
Kia	Ford	Festiva	Corea	69 328
Mazda	Mazda	323	Japón	61 037
Mitsubishi	Mitsubishi	Pickup	Japón	23 679
	Chrysler	Pickup	Japón	38 417
Subaru	Subaru	Justy	Japón	22 792
		Loyale	Japón	13 650
		Subaru	Japón	54 873
Toyota	Toyota	Corolla	Japón	118 774
	Toyota	Tercel	Japón	97 577
	Toyota	Pickup	Japón	108 604
VW	VW	Fox	Brasil	37 654
Zastava	Yugo	Yugo	Yugoslavia	10 576
Subtotal:	Pickups			170 700
	Automóviles			784 275
Total				954 975

* "Volumen de ventas 1989" son las ventas de modelos importados únicamente en el mercado estadunidense. La adición de las ventas de Canadá aumentaría el volumen de ventas de la mayoría de los modelos entre 5 y 10%. Las ventas de un número de los modelos señalados fueron considerablemente más altas que las cifras indicadas. Ello se debe a la producción norteamericana de dichos modelos, ya sea actual (como la de los modelos Toyota Corolla producidos en la planta NUMMI en California) anunciada (como las camionetas de la Toyota que se producirán en volúmenes de más de 100 000 unidades anuales en NUMMI desde principios de 1991.)

Fuente: Volumen de ventas tomado de *Ward's Automotive Reports*, 8 de enero de 1990, pp. 10 y 11.

la inversión extranjera, la mayor fuente de fondos han de ser las compañías norteamericanas y el principal mercado para la venta de los productos manufacturados será el de Estados Unidos y Canadá.

LAS BARRERAS DE LA INTEGRACIÓN

Las principales barreras para la integración de la industria automotriz en América del Norte son fáciles de enumerar, si bien la lista de ellas puede resultar un poco más larga de lo esperado. En lo que respecta a Estados Unidos, las dos barreras más importantes son: la provisión de "dos flotillas" del reglamento de la economía de combustible (*Corporate Average Fuel Economy* [CAFE]) y la tarifa de la "guerra del pollo" del 25% sobre camiones ligeros y vehículos de dos puertas de servicio público. La primera de estas disposiciones exige que las compañías de automotores que vendan automóviles en el mercado estadunidense dividan sus ventas en dos clases de vehículos: aquellos con 75% o más de valor de manufactura estadunidense o canadiense (denominados "domésticos") y los vehículos con menos de 75% de este valor (denominados "importaciones"). Los fabricantes deben lograr en promedio una economía de combustible determinada (actualmente de 27.5 millas por galón) para los automóviles en ambas clases, o pagar multas considerables. La intención de la provisión de las "dos flotillas", hecha ley en 1975 a instancias de la *United Auto Workers Union*, era impedir que las compañías norteamericanas trasladaran la producción de los automóviles de este tipo a otras regiones del mundo. Esto se ha logrado hasta cierto punto. Por ejemplo, los modelos Ford Escort y Mercury Tracer ensamblados en Hermosillo estarán formados casi exclusivamente con partes enviadas desde Michigan y Ontario a fin de tener el 75% de los componentes necesarios para poder clasificar como "domésticos". Sin embargo, la provisión de las dos flotillas también ha dado origen a algunas inversiones directamente contrarias a la intención que se perseguía, por ejemplo, la reciente decisión de la Ford de utilizar motores y otros componentes fabricados en México en sus modelos Ford Crown Victoria y Mercury Marquis, que son automóviles grandes, de manera que estos enormes consumidores de gasolina puedan pasar por "importaciones", aun cuando se ensamblen en Canadá. (En las estimaciones de CAFE están desplazados por el pequeño Ford Festiva de Corea. Al quitarlos de la categoría "doméstica" aumenta el promedio de automóviles "domésticos" de la Ford justo por encima del estándar actual.)

La tarifa de la "guerra del pollo" es más directa pues se aplica a las unidades terminadas de camionetas y vehículos del tipo *jeep* importados de países diferentes de Canadá. En un

principio fue un intento para solucionar, en la década de 1960, un conflicto comercial con el Mercado Común con respecto a las importaciones de pollo provenientes de Estados Unidos. En aquel entonces únicamente se aplicaba a la camioneta Vanogan de la Volkswagen y la medida languideció sin ser puesta en vigor hasta mediados de los años ochenta en que la administración del presidente Reagan la redescubrió cuando buscaba la manera de socavar el dominio de los japoneses en el mercado norteamericano de camionetas ligeras, sin recurrir a las cuotas.

La otra barrera estadunidense para la integración del mercado en América del Norte es también no arancelaria, pero tiene poca importancia por el momento. Se trata de los requerimientos con respecto al equipo de seguridad y anticontaminante de los vehículos importados desde México. Hasta ahora nadie ha prestado atención a esta cuestión porque el precio de los vehículos usados ha sido desde hace tiempo mucho más alto en México y, en todo caso, el flujo de automotores es más bien de Estados Unidos a México, con frecuencia ilegalmente. No obstante, si se libera plenamente el mercado mexicano y los precios de los vehículos en México descienden al nivel de los precios en Estados Unidos, los estándares norteamericanos pueden ser motivo de conflicto, sobre todo si los estadunidenses presionan en cuanto a poder exportar vehículos usados a México. (Obviamente una solución sería que ese país adoptara las medidas de seguridad y anticontaminantes de Estados Unidos/Canadá en los nuevos vehículos vendidos en México, de manera que con el tiempo el problema desaparecería.)

Los aranceles estadunidenses sobre automóviles terminados o sobre sus partes y refacciones, que tradicionalmente han sido punto de discusión en el GATT no representan actualmente un problema, ya que han sido reducidos a 2.5% con respecto a los automóviles y aproximadamente lo mismo en cuanto a las partes y refacciones. Ello no es así en el caso de Canadá, en donde las tarifas sobre partes y vehículos terminados son de 9.2%, si bien México como país en desarrollo califica para una tasa preferencial de dos tercios de ese porcentaje. Ambos aranceles pueden reducirse aún más en la Ronda Uruguay.

En lo que se refiere a México, el nuevo decreto automotriz, promulgado en diciembre del año pasado y que debe entrar en vigor en noviembre del presente año, elimina una serie de barreras mexicanas, pero mantiene otras en su lugar. El nuevo decreto permite, por primera vez desde principios de los años

sesenta, la importación de unidades terminadas, pero únicamente hasta el 20% de las ventas de cada una de las fábricas ensambladoras mexicanas, por lo menos hasta 1993. Reduce también los requerimientos de componentes domésticos con respecto a los vehículos producidos en México, desde 50% por vehículo hasta 36% sobre el promedio de toda la producción de ensamble de cada fabricante. Elimina las restricciones de la integración vertical descendente, así como todas las cuotas de participación en el mercado y otras limitaciones a la competencia entre las cinco compañías ensambladoras que operan actualmente en México.

Asimismo, el gobierno de México relajó, el año pasado, los requerimientos de inversiones en el sector de componentes automotores. El consenso entre las compañías extranjeras de este sector a las que he preguntado sobre el tema es que ahora es posible para los extranjeros invertir directamente en dicho sector y controlar al mismo tiempo totalmente su inversión.

Empero, aún existen muchas barreras: el número de empresas ensambladoras está restringido a cinco; el flujo de unidades terminadas permitidas para la importación (por un total de 50 o 60 mil hasta 1993) es sólo un pequeño goteo comparado con el probable volumen de las exportaciones mexicanas; todas las importaciones de vehículos están sujetas a un gravamen de 20% y las plantas ensambladoras deben continuar equilibrando su comercio y neutralizando las importaciones de vehículos, partes y bienes de capital mediante exportaciones de vehículos y partes.

Además, existe la posibilidad de que a medida que se celebren las negociaciones las compañías estadunidenses y los gobiernos de Estados Unidos y de Canadá identifiquen otras dos barreras para la integración de la industria automotriz. La primera de ellas consiste en que en México el impuesto por consumo sobre los vehículos, que es bajo (5%) para los automóviles más pequeños y económicos, es muy alto (50%) para los vehículos grandes y más caros. Tanto los estadunidenses como los canadienses habrán de hacer notar que el efecto de esta política es atenuar en sumo grado la demanda y las ventas de los vehículos más probables de ser importados de Estados Unidos y Canadá, en tanto que favorece la venta de los vehículos fabricados en México.

La segunda barrera que puede identificarse se refiere a las limitaciones mexicanas con respecto al empleo de extranjeros en México para dirigir las nuevas instalaciones de producción. Esta

misma cuestión se está debatiendo actualmente en Estados Unidos en relación con las empresas japonesas que arguyen la necesidad de asignar un número mayor de ciudadanos japoneses para ocupar puestos a largo plazo en Estados Unidos con objeto de adiestrar a los trabajadores en la producción adelgazada, mientras que el gobierno estadunidense responde que el "propósito" de las nuevas fábricas y talleres japoneses es crear empleo para los norteamericanos.

CONSECUENCIAS DE LA INTEGRACIÓN

A pesar de que el camino de la regionalización será sin duda difícil y no hay seguridad de que este objetivo se logre, supongamos por un momento que la regionalización de América del Norte se convierte en una realidad. Es decir, que a lo largo de 10 o 15 años se eliminen todas las restricciones a los productos y a las inversiones entre los tres países de la región.[6] ¿Qué puede pasar? ¿Quién ganará y quién perderá?

En términos generales, puede esperarse que la industria automotriz de América del Norte se reconfigure según los siguientes lineamientos: la producción de vehículos con acceso al mercado, tanto la de automóviles como la de camiones ligeros, se concentrará en varios lugares en la parte central del norte de México —Hermosillo (Ford), Aguascalientes (Nissan), Saltillo (GM y Chrysler) e, incluso, Guadalajara (¿Honda?). Es más, una parte considerable del valor total de estos vehículos se producirá en plantas cercanas de componentes. Uno de los postulados más importantes de la producción adelgazada es la necesidad de que los proveedores se encuentren lo bastante cerca del lugar final de ensamble para permitir remisiones frecuentes de partes y el contacto directo para resolver problemas.

[6] He discutido en otra parte que la política clave de México —es decir, el requerimiento de que los ensambladores equilibren su comercio— tal vez no pueda ser totalmente eliminada antes del año 2000. La ineficiencia relativa de la industria mexicana existente y la demanda restringida a la importación de vehículos baratos probablemente producirán una crisis en el tipo de cambio si el gobierno de México actúa demasiado rápidamente en cuanto a abrir el mercado interno a la competencia de Estados Unidos/Canadá. Véase James P. Womack, "The Mexican Motor Industry: Strategies for the 1990s", trabajo presentado en el International Motor Vehicle Program's International Policy Forum, Acapulco, México, mayo de 1989.

Estas plantas, la mayoría de las cuales serán reubicadas desde Asia del Este, exportarán una fracción considerable de sus productos a Estados Unidos y Canadá, y posiblemente también un pequeño volumen de vehículos a otros mercados para llenar nichos especiales. Empero, el principal mercado de ventas será probablemente México si la economía crece hasta el punto de que se desarrolle un mercado masivo de vehículos.

Mientras este proceso se produce en México, la industria automotriz de Estados Unidos/Canadá se estará reconcentrando en el Medio Oeste a medida que desaparecen las plantas alejadas de propiedad estadunidense y los ensambladores japoneses desarrollan nuevos complejos (por ejemplo, Toyota en Georgetown, Kentucky; Nissan en Smyrna, Tennessee, y Honda en Marysville/East Liberty, Ohio). Tanto los ensambladores norteamericanos como los japoneses tenderán a que sus plantas de componentes se encuentren a un día de distancia para permitir frecuentes remisiones de partes y la resolución rápida de problemas. Esta industria se especializará en vehículos grandes para que sean vendidos en el mercado de Estados Unidos-Canadá-México y en nichos de Asia del Este, Europa y otras partes.

Cabe hacer notar la importancia de lo que falta en esta industria del año 2000 y años posteriores: las plantas de ensamble y de partes existentes en la actualidad en el centro de México y las maquiladoras actuales. Éstas son, en definitiva, las "perdedoras" en el proceso de regionalización y ello por razones muy sólidas. Las maquiladoras se encuentran ahora localizadas en las zonas equivocadas, mientras que las plantas de ensamble y de partes que abastecen al mercado mexicano tienen una escala errónea (demasiado pequeñas) y también la ubicación equivocada.

Además, las fábricas de partes de propiedad mexicana que manufacturan actualmente componentes para el mercado interno tienen, por lo general, décadas de atraso en cuanto a la tecnología y la gerencia. Con la liberación y la regionalización deberán encontrar otro papel que desempeñar —subcontratistas de las compañías multinacionales tripartitas— en nuevas ubicaciones —cerca de las nuevas plantas de ensamble del norte de México. Algunas sobrevivirán la transición, muchas otras perecerán.

Por otra parte, las maquiladoras no desaparecerán, pero necesitarán reubicarse cerca de los nuevos complejos de ensamble del norte y del centro de México. Continuarán exportando una

proporción sustancial de sus productos de mano de obra intensiva, tales como los moldes de cableado, hacia los complejos ensambladores estadunidenses y canadienses en el Medio Oeste, pero estarán cercanas a alguno de sus principales clientes.

Éste es el panorama de la industria automotriz en la nueva región de América del Norte. México es en cierto sentido la "España" o la "Polonia" de la región, al asumir el papel de estos países en cuanto a proveer vehículos baratos al mercado regional europeo. En contraste, el Medio Oeste estadunidense/canadiense es la "Alemania" que provee vehículos más complejos y más caros a toda la región. El intercambio comercial entre la región como un todo y el resto del mundo habrá de equilibrarse prácticamente al continuar las inversiones japonesas y seguir mejorando las compañías de propiedad norteamericana sobrevivientes. Dentro de la región, México tendrá un considerable superávit comercial con Estados Unidos y Canadá, pero sobre todo por haber remplazado a las importaciones de Asia del Este. Por último, los consumidores estadunidenses y canadienses se beneficiarán por tener una fuente segura de productos de bajo costo en el mercado, y los consumidores mexicanos podrán, por primera vez, tener acceso a vehículos de todos los tamaños a precios razonables.

Lo que sobresale de este trabajo es cuán pocos serán los perdedores; únicamente las empresas mexicanas de fabricación de componentes que no lleguen a comprender la nueva lógica de la producción adelgazada y no puedan desarrollar las apropiadas relaciones con los proveedores multilaterales tripartitas ni con los trabajadores de las plantas ubicadas en los tres países, pues se verán obligadas a cerrar a causa de la restructuración. Pero los trabajadores estadunidenses y canadienses, en promedio, no saldrán perdiendo y los trabajadores mexicanos, en promedio, saldrán ganando, al igual que los consumidores de los tres países mencionados.

Sería ingenuo menospreciar los obstáculos que hay en el camino de la regionalización de la industria y el mercado de automotores en América del Norte, en especial si se produce una recesión importante en el subcontinente en los próximos años. Sin embargo, tomando en consideración los grandes beneficios y los modestos costos de este camino, puede decirse que hay un futuro prometedor para la región.

EL ACUERDO AUTOMOTRIZ ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS DE 1965. ¿PRECEDENTE PARA UN ACUERDO MÁS AMPLIO QUE INCLUYA A MÉXICO?

RONALD WONNACOTT

University of Western Ontario

Todas las óperas tienen una obertura. ¿Debe haber en todo acuerdo de libre comercio con Estados Unidos un periodo preliminar durante el cual los posibles socios negocien acuerdos sectoriales? Canadá intentó llegar a un acuerdo sectorial antes de firmar el tratado de libre comercio con Estados Unidos. Éste es el enfoque que parecen favorecer en México.[1] Desde el 11 de junio de 1990 en que los presidentes Bush y Salinas anunciaron el inicio de conversaciones sobre un tratado de libre comercio, es posible que esté por finalizar el momento de la obertura para ambos países. De ser éste el caso, y aunque los dos países no contemplen ya el enfoque sectorial y favorezcan una economía más abierta mediante un acuerdo de libre comercio, la experiencia previa en el sector automotriz seguirá siendo importante, puesto que cualquier convenio para un comercio más abierto incluirá con toda seguridad un capítulo semejante al número 10 incluido en el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos.

En el presente trabajo se discute primeramente la experiencia de esos dos países en cuanto a los automotores, a través del

[1] El enfoque sectorial ha sido recomendado por varios expertos mexicanos en la Comisión Bilateral sobre las Futuras Relaciones entre México y Estados Unidos, *The Challenge of Interdependence: Mexico and the United States*, Lanham, Md. University Press of America, 1989.

examen de algunos problemas que plantean las negociaciones sectoriales, y se analiza después de manera específica el caso de la industria automotriz, por ser particularmente interesante ya que el comercio entre Canadá y Estados Unidos en ese sector ha estado gobernado desde 1965 por el Acuerdo Automotriz (AA), supuestamente uno de los acuerdos bilaterales más discutibles. ¿Cómo ha funcionado el AA? ¿Por qué no fue diseñado de manera adecuada para enfrentar un reto que no era predecible en 1965: el advenimiento comercial de Japón? ¿En qué forma ha modificado al AA el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC) ¿Qué puede aprender México de esta experiencia?

PROBLEMAS QUE PLANTEA LA NEGOCIACIÓN SECTORIAL

El restringir el alcance de la liberación comercial a unos cuantos sectores plantea varios problemas:

1. Los acuerdos por sector requieren una dispensa del GATT porque no cumplen las condiciones que establece el artículo XXIV de ese organismo con respecto a que la mayor parte del comercio entre los territorios constituyentes debe realizarse con productos que tienen su origen en dichos territorios. Aunque Estados Unidos solicitó y obtuvo esa dispensa con respecto al AA, no parece haber indicios de que vuelva a seguir esa estrategia.

2. Las negociaciones sectoriales pueden convertirse en un ejercicio mercantilista, en el que cada país puede buscar que se incluya a sus sectores exportadores más prometedores y que se excluya a sus sectores importadores relativamente más débiles. Por consiguiente, puede ser más difícil el negociar una selección equilibrada de sectores que satisfaga los requerimientos conflictivos de dos países (no digamos ya de tres) que negociar un acuerdo amplio de libre comercio. Debido al incentivo mercantilista que encierran por lo general las negociaciones sector por sector, dichos acuerdos con frecuencia conducen al comercio dirigido. Por ejemplo, el AA es una mezcla de éste y del libre comercio. En la medida en que los acuerdos sectoriales tienen por resultado el comercio dirigido, más que favorecer las ventajas del libre comercio resultantes de la apertura de los mercados, protegen a los grupos interesados existentes.

3. Los sectores seleccionados sufrirán los efectos adversos

del proteccionismo, puesto que su producción queda sin protección y deben enfrentarse a los costos continuamente más elevados de los insumos provenientes de otros sectores que continúan protegidos.[2] Un sector puede, empero, preferir un acuerdo sectorial de libre comercio a una liberalización, ya que su acceso al mercado del país socio será mejor. No obstante, también puede juzgarse que un convenio sector por sector es inferior a un acuerdo amplio de libre comercio que proporciona igual acceso al mercado del país socio, sin protección negativa efectiva. (Con un tratado amplio de libre comercio la protección efectiva es cero en cada sector, ya que tanto sus productos como sus insumos tienen una tarifa de cero.)

LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ: ANTECEDENTES

El creciente intercambio comercial entre Canadá y Estados Unidos en lo que se refiere a la industria automotriz es un ejemplo de la creciente importancia de este sector, en 1988, 6% del Producto Interno Bruto de Canadá correspondió a las exportaciones de automóviles a Estados Unidos, lo que representó un porcentaje igual a *todas las exportaciones de Canadá al resto del mundo.*

Sin embargo, los problemas que enfrenta la industria automotriz son de alcance mundial. El primero de ellos es la sobrecapacidad proyectada de Estados Unidos y de otros países. Las ventas mundiales no han ido a la par del aumento en la capacidad. Ello se demuestra por el fracaso de los pronósticos con respecto a las ventas mundiales de automóviles. A finales de la década de 1970 se pronosticó que sería de 50 millones de unidades en 1990; para 1982 dicha predicción se redujo a menos de 38 millones. Desde entonces los pronósticos contemplan cantidades más reducidas. Ello se debe de manera importante a que la mejor calidad de los automóviles les proporciona mayor tiempo de uso.

El segundo problema se debe a los cambios que se han producido en el esquema de producción. Hacia la década de 1980

[2] Cabe hacer notar que cuanto mayores sean los aranceles impuestos por un país, mayor será la protección negativa efectiva. Esto podría haber planteado problemas a la industria automotriz en la economía de aranceles altos de Canadá de no haber incluido el acuerdo automotriz de 1965 medidas para proteger la industria canadiense.

empezó a notarse una tendencia mundial a sustituir las importaciones mediante la promoción de exportaciones. Así lo hizo, por ejemplo, Canadá con el acuerdo automotriz con Estados Unidos, al igual que lo ha hecho Corea mediante incentivos fiscales a las exportaciones. En cierta manera, la promoción de exportaciones es una mejor forma de protección, ya que permite que la industria sea más eficiente porque puede especializarse y explotar las economías de escala en el mercado mundial en vez de restringirse al pequeño mercado nacional. No obstante, el problema existe porque esta política aumenta la posibilidad de que se produzcan conflictos entre los países productores de automotores, en particular en un mundo donde la capacidad es excesiva y en el cual las políticas de promoción de exportaciones de cualquier país estarán cuidadosamente vigiladas por los países importadores que tienen exceso de capacidad. Este conflicto puede exacerbarse durante el periodo de sobrecapacidad de 1990 por el restablecimiento de las políticas tradicionales de sustitución de importaciones.

En lo que se refiere al acuerdo automotriz Canadá-Estados Unidos, sería muy complejo describir todas las disposiciones que contiene; por consiguiente, intentaremos concentrarnos en aquellas que probablemente sean relevantes para las posibles negociaciones con México.

EL ACUERDO AUTOMOTRIZ CANADÁ-ESTADOS UNIDOS DE 1965

En este acuerdo ambos países perseguían diferentes objetivos. El de Estados Unidos era crear un gran mercado de libre comercio, mientras que el de Canadá era proteger la producción canadiense y garantizar al mismo tiempo que fuera eficiente.

La trayectoria pasada de México en cuanto a restringir severamente las importaciones de automotores (medida que supuestamente ahora está disminuyendo) indica que los mexicanos comparten, por lo menos en parte, el objetivo de Canadá con respecto a la protección de la producción. Más adelante en este estudio se mostrará que de ser esto cierto hay muy pocas probabilidades de éxito a ese respecto.

Bajo AA los fabricantes de automóviles obtuvieron:

a) trato preferencial a Canadá en cuanto a permitir la entrada de automóviles a Estados Unidos libres de impuestos siempre

y cuando cumplieran con el requisito de que los productos contuviesen el 50% de componentes norteamericanos,[3] requisito estándar en todo acuerdo de libre comercio;

b) trato preferencial a Estados Unidos en cuanto a permitir la entrada de automóviles a Canadá siempre y cuando cumplieran con ciertas medidas de protección para Canadá. Estas medidas garantizaban no sólo la creación de una cierta cantidad de valor agregado en Canadá sino que este país tuviera una cierta participación en el ensamble de los vehículos.

Las medidas de protección para Canadá del inciso *b*) son las que hicieron único el acuerdo automotriz, ya que la producción protegida de Canadá se localizaba en ese país específicamente, mientras que la provisión del inciso *a*) se refería a la producción protegida en ambos países. Debido a la asimetría de estas medidas, es decir, la protección de la producción de Canadá pero no la de Estados Unidos, se originaron una serie de preocupaciones en este último país y se produjo el conflicto entre ambas naciones. En varias ocasiones Estados Unidos planteó la cuestión de si la protección canadiense era temporal o permanente, pues no estaba muy claro que los negociadores la hubieran concebido con carácter permanente, pero el gobierno de Canadá así la había interpretado y, de hecho, sigue interpretándola igual después de 25 años.[4]

Cabe hacer notar que una empresa de un tercer país, como la Volvo, ubicada en Canadá, podía penetrar el mercado de Estados Unidos con productos libres de impuestos puesto que contendrían componentes generados en Norteamérica. Por el contrario, la Volvo no podría estar ubicada en Estados Unidos y enviar sus productos al mercado de Canadá libres de impuestos porque al estar producidos en Estados Unidos no cumplirían con las medidas de protección canadienses. Esto no constituyó un problema mientras las únicas industrias manufactureras de terceros países fueron empresas como la Volvo, pero representó

[3] En la descripción del acuerdo bilateral utilizo el término "Norteamérica" para describir a Estados Unidos y Canadá, que si bien es de uso corriente y conveniente, es inexacto.

[4] Estas medidas de protección también plantearon un problema para Canadá: ¿cómo era posible mantener los salarios sin un rápido aumento cuando el sindicato de los trabajadores de la industria automotriz negociaba desde una posición tan fuerte (ya que el gobierno garantizaba el empleo en esa industria)? Esta cuestión fue importante porque los salarios en dicha industria jugaban un papel fundamental en la determinación de los salarios en otras industrias.

un conflicto cuando llegaron con pleno vigor las empresas japonesas. Se descubrió entonces que el acuerdo automotriz no estaba diseñado para enfrentar una situación en la cual un tercer país (Japón) tuviera un papel preponderante.

La llegada de los japoneses a Norteamérica

Cuando los japoneses empezaron a aumentar rápidamente su participación en las ventas de Norteamérica, tanto Estados Unidos como Canadá presionaron a Japón para que aplicara una restricción voluntaria de sus exportaciones, lo que obligó a ese país a establecer un cártel en sus ventas a esa región, reduciendo la cantidad y aumentando los precios de sus productos de una manera colusiva que hubiera enviado a la cárcel a los ejecutivos estadunidenses si hubieran tratado de proceder en igual forma. En otras palabras, esa política forzó a Japón a mejorar sus términos de intercambio a expensas de Canadá y de Estados Unidos, los dos países que, en definitiva, la habían promovido. Este paradójico resultado no es de sorprender si se reconoce que las políticas comerciales (en este caso de Canadá y Estados Unidos) tienden a reflejar los intereses de los productores y no los de los consumidores. Por consiguiente, cuando se siguen es porque significan beneficios para los productores y no se toma en cuenta el mayor costo que representan para los consumidores.

Otros efectos de la política de restricción voluntaria de las exportaciones fueron:

1. Japón perfeccionó sus automóviles. Como el número que podía introducir en Estados Unidos estaba restringido, empezó a exportar automóviles de alta calidad y precio elevado. El resultado ha sido que ahora los japoneses son únicos competidores fuertes de los europeos en lo que se refiere al mercado de automóviles de lujo fuera de Estados Unidos.

2. Al aumentar los precios de los automóviles en Estados Unidos, esta política condujo a subsidiar a los trabajadores de la industria automotriz estadunidense y planteó la cuestión de por qué el obrero común y corriente de Estados Unidos que compra un automóvil debía subsidiar a los trabajadores de la industria automotriz que ya de por sí recibían salarios más altos. La misma política subsidiaba asimismo a la gerencia, también a expensas del comprador. El ejemplo más ilustrativo de este conflicto son los elevados sueldos que las tres grandes industrias

automotrices otorgaron a sus ejecutivos de alto nivel. Esta generosidad fue uno de los motivos por el cual se modificó la política y el gobierno de Estados Unidos disminuyó la presión sobre Japón en cuanto a imponer restricciones voluntarias de las exportaciones. No obstante, los japoneses continuaron limitándolas aun después de que ya no procedían porque habían descubierto, al responder a las presiones norteamericanas, cómo formar un cártel con respecto a sus ventas de exportación, y cómo dicha estrategia era muy redituable.

3. Los productores norteamericanos que habían ganado en el corto plazo con la venta de automóviles a precios más elevados, perdieron en el largo plazo debido a que los japoneses evitaron la barrera de la restricción voluntaria en la frontera estadunidense ubicando su producción dentro de Estados Unidos. Ello ocasionó que las empresas norteamericanas se encontraran frente a una competencia japonesa mucho más rigurosa, competencia que no podría controlarse en el futuro mediante políticas comerciales restrictivas. Irónicamente, algunos productores norteamericanos habían previsto con anterioridad que las empresas japonesas se establecerían en Norteamérica y habían asumido el siguiente punto de vista: "Dejemos que los japoneses traigan su producción aquí donde tendrán que competir con nosotros en términos de igualdad y así podremos vencerlos." Esto no ha sido tan fácil.

INTENTOS CANADIENSES PARA ATRAER A LOS JAPONESES A CANADÁ

Al comenzar la inversión japonesa en Norteamérica a través de Estados Unidos, Canadá presentó una serie de políticas para atraer a los japoneses (ahora debe leerse "Asia del Este") a ese país, y entre ellas la más importante era la de proporcionar a las industrias manufactureras japonesas que se establecieran en Canadá remisiones de impuestos sobre las importaciones provenientes de Japón. (Algunas de éstas contemplaban la producción en Canadá y otras ciertas exportaciones desde ese país.) Siempre y cuando los japoneses produjeran en Canadá (o exportaran de Canadá) tendrían remisiones de impuestos sobre sus importaciones a ese país, lo que significaba un trato semejante al que recibían bajo el acuerdo automotriz las compañías estadunidenses. La diferencia principal consistía en que las remisio-

nes de impuestos de los japoneses eran menores, aunque por otra parte las recibían antes y no tenían que esperar a que su producción en Canadá alcanzara los niveles requeridos por el pacto automotriz. Por lo tanto, esta política puede considerarse como una "introducción" a un tratamiento semejante al de dicho acuerdo, que concedía Canadá a las industrias japonesas, con miras a que aumentasen su producción en ese país hasta alcanzar un nivel que les permitiera gozar de las remisiones de impuestos más generosas contempladas en el acuerdo automotriz.

Como resultado de esta política, las inversiones en Canadá aumentaron por encima del 10% del total de la inversión japonesa en Norteamérica. Puesto que Canadá recibía una parte mayor de esa inversión, ello resultaría en un superávit de automóviles japoneses en Canadá con respecto a Estados Unidos. Esto era a todas luces una fuente potencial de conflicto entre esos dos países, ya que los automóviles japoneses se vendían en Estados Unidos en las condiciones favorables que el acuerdo automotriz concedía a Canadá. La inquietud de Estados Unidos también se debía a que las remisiones de impuestos de Canadá (en especial las relativas a las exportaciones) podían considerarse como subsidios al sector exportador, en particular a las exportaciones que probablemente irían a Estados Unidos. Desde el punto de vista de ese país, dichas remisiones eran incluso peores que las remisiones canadienses ofrecidas a las compañías de Estados Unidos antes de 1965, las cuales habían originado la crisis que condujo a las negociaciones del acuerdo automotriz. Aquellas remisiones de impuestos eran sobre importaciones provenientes de Estados Unidos y generaban empleo en ese país, mientras que las remisiones a Japón en 1980 consideraban las importaciones procedentes de Japón y generaban empleo allí.

Esto era una bomba de tiempo en potencia. Una vez que las compañías japonesas se establecieran en Canadá y empezaran a exportar con ímpetu hacia el sur, Estados Unidos saldría perjudicado y empezaría a aplicar impuestos compensatorios. ¿Cómo podía Canadá dar por terminado el subsidio para evitar las medidas compensatorias cuando dicho subsidio se había prometido contractualmente a las empresas japonesas que para entonces ya habían invertido fuertemente en Canadá?

Uno de los objetivos más importantes en las negociaciones que condujeron a la firma del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá fue desactivar en forma elegante esa bomba de tiempo.

EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CANADÁ-ESTADOS UNIDOS DE 1989 Y EL ACUERDO AUTOMOTRIZ

Las remisiones de impuestos canadienses quedaron abolidas en el ALC y aquellas que ya existían y que estaban relacionadas con la producción debían incorporarse en la cláusula de derechos adquiridos (*grandfater clause*) y eliminarse gradualmente. Ninguna nueva empresa podría gozar de los beneficios del acuerdo automotriz si no calificaba para ello de inmediato. Esto fue lo que consiguió Estados Unidos en las negociaciones del acuerdo de libre comercio. Ambas medidas pueden considerarse como restricciones a la producción japonesa en Canadá en cuanto a su exportación al mercado estadunidense.

Cabe señalar de paso que dichas provisiones son la única base para que los países excluidos arguyan que el acuerdo de libre comercio Canadá-Estados Unidos aumenta el proteccionismo norteamericano frente a terceros países. En particular puede argüirse que Japón salió perdiendo porque perdió las remisiones de impuestos que había estado obteniendo del gobierno de Canadá y porque quedó bloqueado su futuro ingreso en el acuerdo automotriz. Ambas medidas son restricciones norteamericanas al comercio japonés —y al de otros países de Asia del Este— que no existían anteriormente. (Ciertamente la concesión de preferencias mutuas entre Canadá y Estados Unidos ha hecho más difícil la competencia de terceros países en Norteamérica, incluso si no se hubiera aumentado el proteccionismo en esa región.)

¿Qué ganó Canadá? La respuesta a esta pregunta es que en definitiva el acuerdo automotriz quedó intacto, lo cual significó que los estadunidenses reconocieran implícitamente por primera vez que las medidas de protección a la producción canadiense incluidas en el pacto podían considerarse permanentes. Esto no quiere decir que constituyan una concesión sustancial, pues esa protección quedará *indirectamente* modificada en el acuerdo de libre comercio, lo cual ha originado un gran debate en Canadá. Quienes se oponen al acuerdo arguyen que se ha "destripado" al acuerdo automotriz porque los aranceles canadienses a los automóviles (al igual que otros aranceles estadunidenses y canadienses) habrán de desaparecer paulatinamente, y precisamente el alivio de esta barrera en el comercio protegido era el incentivo de la producción en Canadá; por lo tanto, consideran que la protección ha quedado destruida. Quienes apoyan el acuerdo de libre comercio han sostenido que sigue existiendo otro incentivo

para que las industrias canadienses sigan produciendo a niveles protegidos, pues aunque el sector automotriz opere libre de impuestos dentro de Norteamérica, Canadá continuará gravando los automotores Dodge Colt y otras importaciones de las tres grandes compañías provenientes de terceros países. El incentivo de estas empresas para producir a niveles protegidos en Canadá será el ahorro que representa el no tener que pagar impuestos sobre dichas importaciones. Este ahorro es de varios millones de dólares anuales sobre las importaciones de varios miles de millones de dólares. (Si los aranceles que pagan los automóviles se eliminan a nivel mundial, èste incentivo desaparecerá también, y las medidas de protección canadienses serán inefectivas, pero no habrán sido eliminadas por el acuerdo de libre comercio sino por la liberación del comercio mundial de automóviles.)

Una de las disposiciones del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos es que los dos países habrán de seleccionar un grupo de expertos para que estudie la forma en que la industria automotriz de Norteamérica pueda ser más competitiva, así como para considerar si debe permitirse que la manufactura de partes y refacciones sea menos competitiva proporcionándole mayor protección. Si el grupo de expertos recomienda esta estrategia frente a los productores de partes de terceros países, y es aprobada, su efecto sobre los productores de partes japoneses será muy similar al efecto que tuvieron las restricciones voluntarias de exportaciones sobre los fabricantes de automóviles en Japón, es decir, se verán obligados a aumentar su producción en Norteamérica. Por consiguiente, si bien la mayor protección puede aliviar temporalmente a los productores de partes de Norteamérica, a final de cuentas puede ser que tengan que enfrentarse a mayor competencia por parte de las compañías japonesas, muchas de las cuales estarán ya abasteciendo desde su nueva ubicación en Norteamérica no sólo a la Toyota y la Honda, sino también a las tres grandes empresas automotrices de América del Norte.

No obstante, no debe exagerarse la preocupación de que ese grupo de expertos llegue a introducir un cambio tan proteccionista. A la luz de los acontecimientos recientes, es incierto que dicho grupo tenga mucha influencia, a pesar de la importancia de muchos de sus miembros.

Éste es el panorama de la política comercial entre Estados Unidos y Canadá con respecto a la industria automotriz. Pasemos ahora a analizar en qué forma esa experiencia puede ser re-

levante para la posible participación de México en el comercio de automotores en América del Norte.

RELEVANCIA PARA MÉXICO

En mi opinión hay cuatro mensajes que pueden ser importantes para los mexicanos:

1. Si la historia volviera a escribirse, Estados Unidos no suscribiría mecanismos para proteger la producción y el empleo de la industria automotriz en Canadá, pero no en Estados Unidos. Esa disposición del acuerdo automotriz fue fuente de discusión y de conflictos entre los dos países y ocasionó que nunca se materializaran otros arreglos sectoriales que podrían haberse llevado a cabo entre Canadá y Estados Unidos durante los años ochenta. Debido a esta experiencia hay pocas probabilidades de que Estados Unidos considere medidas que protejan la industria de México.

2. Los productores mexicanos cuentan ya con un atractivo arreglo con Estados Unidos. Tienen acceso preferencial a los mercados de ese país mediante el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP); además, siempre que cumplan con las condiciones de contenido que establece la fracción 807 de Estados Unidos, pueden exportar libres de impuestos vehículos y partes para el transporte que tengan componentes de ese país. Asimismo, los productores en las regiones de las maquiladoras se benefician al poder adquirir libres de impuestos importaciones provenientes de Estados Unidos.

Supongamos ahora que México negocie con Estados Unidos y Canadá el libre intercambio con respecto a los automóviles. Los productores mexicanos se beneficiarán porque ya no estarán restringidos por la fracción 807 en cuanto a los componentes estadunidenses en sus exportaciones a Estados Unidos. Esta disposición será remplazada por otra que ampare los requerimientos de componentes norteamericanos, pero ello no será oneroso para México porque los componentes mexicanos quedarán incluidos. Además, siempre que cumplan con esta especificación, los productores mexicanos tendrán acceso libre de impuestos al mercado de Estados Unidos sobre el valor total de sus exportaciones, y no únicamente sobre los componentes estadunidenses de éstas. Por lo demás, el acceso al mercado de Canadá será semejante. Sin embargo, el mayor incentivo para

México puede ser no ya mejorar sus condiciones de intercambio comercial sino asegurar que dichas condiciones no empeoren con nuevas medidas proteccionistas por parte de Estados Unidos. En este sentido se asemeja al principal incentivo que tuvo Canadá al negociar el acuerdo automotriz de 1965 y el Acuerdo de Libre Comercio de 1989 con Estados Unidos.

3. Es posible que con las recientes reducciones arancelarias por parte de México (¿y ulteriores reducciones en la Ronda Uruguay?), el régimen de aranceles en América del Norte pierda importancia frente a las diferencias en los salarios y la productividad, en la determinación de nuevos patrones de actividad. En otras palabras, la decisión de producir en plantas localizadas en México será una cuestión mucho más sensible en lo que se refiere a las diferencias de salarios y productividad entre México y sus vecinos del norte, que en lo que atañe a las modificaciones arancelarias. En particular, la cuestión principal parece ser la rapidez con que pueda mejorar la productividad de la fuerza laboral de México. Éste es el problema que deben enfrentar los mexicanos en todo acuerdo de libre comercio, ya sea éste general para todas las industrias o que abarque solamente algunos sectores. El aumentar la productividad requiere mejorar la educación y la infraestructura industrial en México. Si este país logra mejorar su productividad estará en una fuerte posición para competir, ya sea en el régimen actual o en un acuerdo de libre comercio sector por sector. Además, con el fortalecimiento de la productividad, los salarios mexicanos tenderán a elevarse. Si México logra disminuir la desventaja que tiene en cuanto a la productividad frente a Canadá y Estados Unidos, su preocupación con respecto a entrar en un acuerdo de libre comercio con estos dos países será mucho menor. Y si Canadá y Estados Unidos se enfrentan a una desventaja menor con respecto a México en relación con los salarios, disminuirán las inquietudes de ambos países en cuanto a firmar un acuerdo de libre comercio en México.

4. Si México desea liberar aún más su industria automotriz, éste es el momento de hacerlo, ya que a medida que aumente la presión causada por la sobrecapacidad mundial será más difícil negociar cualquier tipo de liberación comercial en esta industria.

Bibliografía

Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones entre México y Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, FCE, 1989.

Wonnacott, Paul, "The Automotive Sector in the Canadian-U.S. Free Trade Agreement", en Murray Smith y Frank Stone, *Assessing the Canada-U.S. Free Trade Agreement*, Ottawa, Canada Institute for Research on Public Policy, 1987.

OPORTUNIDADES DE EXPORTACIÓN DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ MEXICANA

ENRIQUE ZAMBRANO

Grupo PROESA

En este trabajo me propongo destacar la visión que tenemos los industriales sobre las oportunidades de exportación que existen en la industria automotriz, los retos y las estrategias que sentimos deben seguirse respecto al proceso de globalización que está pasando la industria, y en particular, la integración de nuestro país con Estados Unidos y Canadá en el sector automotriz.

Para muchos que no están familiarizados con la industria automotriz, quisiera empezar señalando algunas de las tendencias más relevantes de ella, en particular, los cambios interesantes y profundos que está experimentando en estos momentos.

La primera tendencia que conviene reconocer es la globalización de la industria. Existen 10 principales productores a nivel mundial que controlan el 70% de la producción, y participan en las cuatro principales regiones automotrices del mundo, que son la región de Norteamérica, en la que participan Estados Unidos, Canadá y en la que México está ingresando, la del Pacífico, la europea y la región de América Latina, compuesta por los países del Cono Sur, principalmente Brasil, Argentina y Chile. La gran mayoría de estas 10 empresas participan ya en estas regiones, o sea que no se puede hablar de compañías regionales sino de compañías mundiales, pero que operan en regiones del mundo. Entre estas empresas se establecen muchas alianzas estratégicas, por ejemplo, General Motors se asoció con Toyota, en la famosa planta de Numi en California, tiene inversiones en Suzuki y ha celebrado una serie de arreglos de diferentes índoles con

otras empresas, arreglos de asociación de capital, tecnológicos, de comercialización e incluso de producción, entre estos mismos y con muchos otros socios. Igualmente sabemos que Ford tiene una participación importante de más del 25% y tiene arreglos de ingeniería y de tecnología con Mazda para la producción, por ejemplo, de este auto en la nueva planta Ford en Hermosillo.

La segunda tendencia importante que conviene destacar es el hecho de la regionalización de los mercados en zonas. En la actualidad existen tres regiones integradas a nivel productivo, que son Europa, Norteamérica y Japón, y dentro de la región de Japón están también Corea, Taiwan y otros países de la cuenca del Este. Japón es el fabricante que cuenta con una gran sobrecapacidad respecto a su demanda interna, y actualmente exporta a la región de Norteamérica dos millones de unidades, a la de Europa alrededor de 800 mil, y a otras regiones del mundo alrededor de un millón, o sea, tiene un excedente de capacidad superior a cuatro millones de unidades con respecto a su demanda doméstica. Por otra parte, Estados Unidos es el principal importador; importa de todas partes del mundo, principalmente de Japón, y también recibe 700 mil unidades de Europa y 300 mil unidades de otros países; aquí claramente se percibe que se está regionalizando la producción del mundo. En la producción mundial, Japón cobra importancia a partir de los años setenta con el innovador sistema de producción que ha logrado.

La tercer tendencia de la industria es la de la adecuación de la industria terminal a un menor número de proveedores, lo cual para nosotros resulta una amenaza. Ésta es una tendencia que se observa del 88 al 92, por ejemplo, en las plantas terminales que operan en Estados Unidos, en donde se ve una convergencia de todas las plantas a tener de 500 a 1 500 proveedores por empresa. En el caso de Europa está sucediendo lo mismo, y en el caso de México estamos trabajando con una base más reducida de proveedores. De hecho, en nuesto caso hay una tendencia a quedar con alrededor de 150 proveedores por industria terminal, lo cual representa una amenaza para los proveedores que estamos participando en México, si no adaptamos las nuevas técnicas de productividad y de calidad.

La suma de los fenómenos anteriores, a saber, la globalización, la regionalización productiva y la reducción de proveedores, ha propiciado una clara intensificación de la competencia. Esta competencia se ha agudizado además de lo anterior por los altos niveles de productividad que algunos países han alcanzado

en la industria. Japón, por ejemplo, ha podido a través de sus sistemas de manufactura, esbeltos y frágiles, incrementar la productividad medida en horas-hombre por automóvil a una tasa superior que la de sus competidores más cercanos en Estados Unidos. En ese país, de utilizar 30 horas por vehículo han logrado reducir ese tiempo a alrededor de 15 horas, y se espera que se reduzca en los años por venir a 10 horas por vehículo. Estados Unidos, por la presión competitiva que ha tenido de las importaciones, se ha visto forzado a mejorar esta tendencia, y se espera que mejore rápidamente pero no que alcance a Japón.

Es importante señalar que Japón, con su enfoque manufacturero, obtiene una calidad y una productividad que se expresan en un menor número de defectos por cada 100 autos. Si uno compara a nivel mundial, Japón tiene prácticamente la mitad que Europa y como un 30% menos que Estados Unidos. Esto revela que Japón tiene un liderazgo tecnológico, y no solamente de tecnología de producto, sino más bien de tecnología de proceso y de organización de manufactura, lo que lo ha podido mantener como exportador de fuertes volúmenes. Japón tiene una capacidad instalada de alrededor de 10 millones de unidades, y su mercado nacional es de alrededor de seis millones, por lo cual ha desplazado los restantes cuatro millones hacia otros países, ejerciendo una presión competitiva muy fuerte en el resto de la industria.

Aunado a lo anterior, tenemos los nuevos participantes en la industria, particularmente México, Brasil, Corea y España. En 1955 estos países prácticamente estaban totalmente fuera del juego de la industria automotriz, y ya para 1970 cobran algo de importancia, principalmente por su demanda interna. Para los años ochenta, algunos de estos países cambiaron su estrategia fuertemente y la encaminaron hacia las exportaciones, y de ellos el caso más remarcable es el de España, que pasó de producir 500 mil unidades a casi dos millones en 1988, esto debido a la estrategia que logró implementar para integrarse al mercado común europeo y producir para este mercado vehículos de bajo costo. También tenemos el caso excepcional de Corea, que con un mercado muy pequeño siguió el modelo japonés de producción y se orientó hacia la exportación de autos, logrando incrementar su producción de prácticamente cero en el año 1970 a un millón de unidades en 1988. Brasil ha ido creciendo, con base en exportaciones a su región de América del Sur, mientras que México ha crecido más que nada por una orientación hacia el

mercado doméstico, y no por una orientación a la exportación. Solamente en estos últimos años ha podido exportar sus vehículos. En suma, además de las regiones grandes y los países tradicionales, hay cuatro países que están compitiendo por entrar en este proceso de globalización de la industria automotriz.

La última tendencia que creo que es relevante conocer es la de la segmentación y el desarrollo de nichos en el mercado debido a la tendencia esbelta de producir pequeños lotes muy eficientes con inventarios muy bajos. Éste es el sistema japonés, el cual les ha permitido competir a pesar de la sobrevaluación del yen y de las presiones de Estados Unidos. Sin embargo, también se ha implantado en otras regiones. Así vemos que el número de modelos que se producen en Japón, Europa y Estados Unidos se está incrementando. Con el incremento en el número de modelos se han fragmentado los mercados y la competencia se da más en atacar nichos que en la producción en serie y en grandes volúmenes.

Después de analizar estas tendencias mundiales de la industria automotriz, me propongo ahora señalar algunos de los objetivos que tiene la industria automotriz mexicana en el comercio exterior. Creemos que es absolutamente necesario reenfocarla y de hecho estamos ya iniciando ese proceso, los esfuerzos para adecuarla a las nuevas tendencias mundiales.

El primer objetivo es incrementar la demanda de vehículos con autopartes mexicanas. Necesitamos generar escalas de tamaño relativo, y no me refiero a grandes masas, pero sí a un tamaño adecuado. Actualmente México produce volúmenes muy pequeños de cerca de 20 mil unidades, en su gran mayoría orientados al mercado interno. Es necesario crear una mayor demanda y especializar las plantas para poder hacerlas competitivas a nivel mundial.

El segundo objetivo, estrechamente ligado al anterior, es estimular la mayor incorporación de valor agregado de proveedores mexicanos, de tal forma que aprovechemos nuestras ventajas y promovamos el desarrollo de nuestra industria. Hay una oportunidad muy clara de lograr lo anterior si adoptamos las nuevas líneas de manufactura flexibles y aprovechamos la cercanía del mercado de Estados Unidos y Canadá. También podemos apoyarnos en las técnicas que han tenido éxito en Japón para desarrollar y convertir a nuestra industria de autopartes en una que sea competitiva a nivel mundial en todos sus sentidos.

El tercer objetivo es generar una balanza de divisas positiva,

para lo cual hay muchas posibilidades favorables en el futuro cercano. Actualmente la industria automotriz mexicana genera aproximadamente el 20% de las exportaciones de todo el país, con un monto de alrededor de 4 000 millones de dólares.

Como cuarto objetivo debemos promover el flujo de inversión y tecnología en el sector. Creemos necesario atraer a plantas terminales competitivas a nivel internacional, plantas de ensamble terminales para poder lograr la conversión que se comentó anteriormente. La gran mayoría de nuestras plantas están orientadas hacia el mercado doméstico, excepción hecha de la Ford de Hermosillo, que se planteó desde una nueva plataforma con los modelos japoneses y que ha tenido éxito y es una de las plantas más competitivas a nivel mundial, según los estudios que ha hecho el MIT. Tenemos también la planta de General Motors, que es más nueva y recientemente Nissan anunció su propósito de instalarse en Aguascalientes y construir una fábrica también modelo para exportar autos a bajo costo a la región de Norteamérica y a otros países. Por último, sentimos que la industria automotriz mexicana debe integrarse a esta globalización, de manera gradual, tal vez en un periodo de 10 años.

En lo referente a nuestras posibilidades de exportación a Estados Unidos y Canadá, bien sabemos que en términos de nuestro comercio global aproximadamente el 70% va hacia esos dos países. En cuanto a la industria automotriz, sin embargo, la concentración es aún mayor en la región de Norteamérica, pues cerca del 87% de las exportaciones actuales tanto de vehículos como de partes están orientadas al mercado de Estados Unidos y Canadá, lo cual demuestra que de hecho hay un potencial y un crecimiento probable muy fuerte. Lo anterior nos lleva a concluir y señalar que vale la pena concentrar nuestros esfuerzos de comercio internacional en el mercado de Norteamérica.

Este desempeño exportador de la industria automotriz se inicia a partir de la crisis de 1982, cuando había mucha capacidad, la industria de autopartes se reorientó hacia la exportación, y tuvo un crecimiento fuerte que llegó a niveles de 1 600 millones de dólares. También se explica por la instalación de las nuevas plantas de motores, competitivas a nivel mundial con economías de escala también a nivel mundial, plantas que fueron instaladas por Ford, General Motors y Chrysler, principalmente, y que han constituido una fuente importante de divisas. México exporta actualmente cerca de un millón y medio de motores de combustión interna.

Otro factor importante que permitió este esfuerzo exportador fue la capacidad excedente que tenía la industria de autopartes al ocurrir la caída tan dramática de más de la mitad del mercado doméstico. Con dicha caída se tuvo que adoptar la exportación para poder sobrevivir. En el caso de las exportaciones de vehículos, éstas han reaccionado más tardíamente, pero han estado creciendo fuertemente en los últimos tres años, con las nuevas plantas de vehículos y los nuevos programas que ha constituido en especial la Ford de Hermosillo, o los programas de exportación de General Motors y recientemente de la Volkswagen y de la Chrysler, que han estado enviando también productos a Norteamérica, y algunas exportaciones relativamente pequeñas de Nissan. Todo esto muestra la clara tendencia y las oportunidades que nos han hecho pasar prácticamente de menos de 600 millones de dólares de exportaciones de la industria automotriz a cerca de 3 600 millones en el lapso de seis años. México ya es un proveedor confiable en varios productos: en parabrisas y radiadores es el segundo proveedor de Estados Unidos; en motores de gasolina es el tercer proveedor de ese país, además de otros productos en que también se ha visto su potencial de exportación. En suma, ya es una realidad que México constituye una base importante de proveeduría y existe un mucho mayor potencial de exportación. Sólo cabe mencionar que Estados Unidos importa 44 mil millones de dólares, y México sólo representa el 3% de ese total.

Dentro de este amplio mercado, un rubro en el que tenemos un gran potencial de capturar un nicho es en el de los autos compactos y medianos, con motores entre 1 500 y 3 000 cc.

Ahora bien, la cuestión relevante en este sentido es cómo hacerlo. Creo que es inminente que vamos a tener un acuerdo de libre comercio, y lo importante es analizar bajo qué condiciones este acuerdo nos va a permitir lograr nuestros objetivos y realmente integrarnos a este gran mercado aprovechando las oportunidades que tenemos. Respecto de esto quisiera comentar varios puntos.

- El primero es que debemos negociar condiciones dentro del marco general de acceso al mercado bajo el criterio de equidad. Es decir, que deberán establecerse criterios graduales en la aplicación de los compromisos para México. Dado que México tiene más de 30 años orientado hacia el mercado interno, necesita tiempo para ajustarse y no dañar a la industria local, a la vez que debe establecerse un compromiso de eliminación inmediata

de restricciones cuantitativas al comercio y una disminución de medidas proteccionistas a las exportaciones mexicanas en Estados Unidos.

Por otra parte, y más específicamente en lo que se refiere a la industria automotriz, creemos que junto con el acuerdo de libre comercio se debe negociar un acuerdo sectorial automotriz que contemple los siguientes elementos: en primer lugar, un arancel cero con aplicación inmediata para partes y componentes mexicanos, lo cual permitiría generar una fuente de demanda para los proveedores de la industria actualmente mexicana. México, por su parte, debe buscar un proceso de ajuste por el que su liberación sea gradual, un proceso de 6, 8 o hasta 10 años para lograrlo.

En segundo lugar, debemos buscar la eliminación de aranceles y medidas de carácter discriminatorio como el *chicken tax*, por el cual se impone un impuesto del 25% a los vehículos de carga que entran a Estados Unidos. Este impuesto ha constituido una barrera importante para que México se integre al mercado estadunidense.

En tercer lugar, debe mantenerse la vigencia de requisitos de valor agregado doméstico y presupuesto de compensación de divisas por un periodo de 10 años, que establece el decreto automotriz de 1989. Es necesario contar con un mecanismo que asegure el desarrollo de nuestra industria por un periodo que nos permita ajustarnos al proceso de globalización, que no sea inmediato y que podría ser de 10 años.

En cuarto lugar, la inclusión de México en la legislación del CAFFE, que permita que se cuenten las unidades fabricadas en México como parte de la flotilla doméstica de Estados Unidos, y por lo tanto tengan interés las empresas de venir a producirlos en México en lugar de importarlos de otras partes del mundo, de tal forma que podamos complementar su industria.

En quinto lugar, debemos exigir la eliminación de los obstáculos y normas técnicas injustificadas a la vez que lograr normas de origen que aseguren a México no ser un país triangulador sino un país realmente industrial.

Finalmente, creemos que debe buscarse la incorporación plena de Canadá en nuestro acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Esto es necesario pues a final de cuentas Estados Unidos celebró con Canadá tanto un acuerdo de libre comercio como uno automotriz. México debe buscar que todas las reglamentaciones sean a nivel de los tres países.

Las ventajas que esto representaría para México sería asegurar un acceso seguro para sus exportaciones, a la vez que desarrollar una fuerte demanda para nuestro país. Creemos que México puede complementar el esfuerzo que están haciendo Estados Unidos y Canadá para competir con las unidades importadas. México tiene un alto potencial para convertirse en el productor de bajo costo en esta zona y producir aquellos vehículos baratos que se vendan en Estados Unidos. El acuerdo también nos dará mayor acceso a los insumos internacionales a tasas cero para poder competir, estándares homogéneos de valor agregado y reglas de origen que nos permitirán una integración fácil y mayores ventajas competitivas.

Quisiera terminar este trabajo señalando que la globalización de la industria es un hecho y nosotros como industriales estamos a favor de integrarnos a ella, dado que sentimos que es el camino a seguir y no tenemos otro. Éstas son las realidades de la industria y las tendencias del comercio internacional; lo importante es lograr una integración de tal manera que nos podamos desarrollar en una forma inteligente. Necesitamos un tiempo para adecuarnos y ofrecer el clima indispensable para atraer nuevas inversiones en plantas terminales con enfoque hacia la exportación. Requerimos, finalmente, integrarnos en un sistema del tipo japonés, un sistema justo a tiempo con enfoque hacia la calidad y hacia la productividad.

MÉXICO ANTE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

TOMÁS PEÑALOZA WEBB

INTRODUCCIÓN

La globalización y liberalización del sistema financiero debe tener como objetivo fundamental el desarrollo de éste. Asimismo, cabe señalar que lo anterior no es en sí un fin sino un medio para que, a su vez, un sistema financiero más desarrollado apoye el crecimiento del sector productivo del país, generando mayor empleo e ingresos.

Este propósito se podrá lograr si dicha política promueve el nivel del ahorro interno y se tiene una asignación más eficiente de éste a través del sistema financiero nacional. En este último, las acciones emprendidas bajo los propósitos antes mencionados se deberán traducir en nuevos productos y servicios, como también en una reducción de los costos asociados a la intermediación financiera.

En el caso de la banca ello requerirá tanto de mayores volúmenes de actividad como de la necesidad de elevar sus niveles de eficiencia para poder hacer frente a mercados más competitivos que operan con menores márgenes de intermediación.

LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Los servicios financieros han tenido una rápida expansión e internacionalización durante el curso de las últimas dos décadas.

Mientras que el comercio mundial creció más aceleradamente que la producción, el crédito bancario internacional y el financiamiento a través de bonos se expandieron dos veces más que el comercio.

Esta creciente importancia de los servicios financieros se explica por, entre otros, tres factores: la desreglamentación de los mercados financieros, en particular en la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón; el desarrollo de nuevos y sofisticados servicios y productos financieros, y el avance tecnológico registrado en el campo del procesamiento electrónico de datos y las redes de comunicación internacional. Ello ha dado lugar a la llamada globalización de los mercados financieros, que se manifiesta en los procesos de internacionalización de la banca, de los intermediarios no bancarios y, en general, de todas las transacciones financieras.

Los principales indicadores relacionados con los servicios financieros muestran que continúan fuertemente concentrados en los países desarrollados (PD), y que son aislados los casos en que los países en desarrollo (PED) presentan una participación importante.

Por otra parte, el comercio internacional de los servicios financieros se encuentra dominado por empresas transnacionales ubicadas en los PD, las cuales resultan ser las principales interesadas en la liberalización de los intercambios. Esto se hace más evidente cuando se analizan algunos segmentos del mercado financiero.

En el ámbito bancario internacional, sólo algunas instituciones ubicadas en los PED destacan en importancia. En cuanto a los mercados de valores, su expansión ha sido notable durante la década pasada con la aparición de nuevos servicios y productos, pero los niveles de capitalización más elevados se observan en los PD, aunque en algunos PED se han logrado avances notables en este sentido (véase cuadro 1).

Por lo que hace al mercado de los seguros, la presencia de los PD es predominante según se desprende de las sumas aseguradas como proporción del PNB. En efecto, esta relación varía de alrededor de 1% para los países latinoamericanos en desarrollo, incluido México, a niveles de entre 4 y 12% en los PD (véase cuadro 2).

A pesar de que los países en desarrollo no tienen una participación importante en cuanto a la producción y comercio de los servicios, en varios estudios se han hecho notar las ga-

Cuadro 1

Indicadores de capitalización de mercados, 1987

	Capitalización promedio del mercado[1] *(porcentaje del PNB)*	*Tasa de comercialización*[2] *(porcentaje de capitalización) promedio)*	*Número de empresas cotizadas*
Países desarrollados			
Japón	92	93	1 912
Reino Unido	80	72	2 135
Estados Unidos	58	93	7 181
República Federal de Alemania	21	161	507
Francia	18	56	650
Países en desarrollo			
Jordania	60	15	101
Malaysia	58	23	232
Chile	27	11	209
Corea del Sur	19	111	389
Portugal	10	44	143
Zimbabwe	10	4	53
Tailandia	9	114	125
México	8	159	233
Brasil	7	43	590
Filipinas	7	62	138
Venezuela	7	8	110
India[3]	6	19	6 017
Grecia	5	18	116
Pakistán	5	9	379
Nigeria	4	1	100
Colombia	3	8	96
Turquía	3	6	50
Argentina	2	16	206

[1] La capitalización del mercado se refiere al promedio del total de las acciones listadas en bolsa con datos de finales de año bajo el supuesto de un crecimiento exponencial durante el año 1987.

[2] La tasa de comercialización es el valor de las acciones actualmente comercializadas como porcentaje del valor total promedio de las acciones cotizadas en bolsa.

[3] Bolsa de Bombay.

Fuente: Banco Mundial.

Cuadro 2

Monto total asegurado y participación en el PNB en países seleccionados, 1987

País	*Clasificación mundial seguros p/cabeza*	*Monto total asegurado por cabeza (dólares)*	*Monto total otros seguros por cabeza (dólares)*	*Monto total de seguros de vida por cabeza (dólares)*	*Monto asegurado total/PNB %*	*Monto total de otros seguros/PNB %*	*Monto total de seguros de vida/PNB %*
Países desarrollados							
Suiza	1	2 447.2	1 089.9	1 357.3	8.02	3.57	4.45
Japón	2	1 974.5	513.8	1 460.7	8.69	2.26	6.43
Estados Unidos	3	1 668.2	989.6	678.6	9.07	5.38	3.69
Alemania	4	1 329.9	735.0	594.9	6.40	3.54	2.86
Irlanda	5	1 145.5	434.5	711.0	12.24	4.64	7.60
Reino Unido	6	1 121.8	416.0	705.8	8.35	3.10	5.25
Noruega	7	1 083.8	651.6	432.2	5.08	3.05	2.03
Finlandia	8	1 074.6	400.2	674.4	5.31	1.98	3.33
Países Bajos	9	1 041.7	558.5	483.2	6.29	3.37	2.92
Dinamarca	10	953.2	582.2	371.0	4.30	2.63	1.67

Cuadro 2 *(continuación)*

País	*Clasificación mundial seguros p/cabeza*	*Monto total asegurado por cabeza (dólares)*	*Monto total otros seguros por cabeza (dólares)*	*Monto total de seguros de vida por cabeza (dólares)*	*Monto asegurado total/PNB %*	*Monto total de otros seguros/PNB %*	*Monto total de seguros de vida/PNB %*
Países en desarrollo							
Corea del Sur	22	264.8	46.0	218.8	8.85	1.54	7.31
Singapur	26	223.2	119.5	103.8	2.78	1.49	1.29
Malaysia	34	58.2	29.1	29.1	2.98	1.49	1.49
Hungría	35	44.5	31.6	12.9	1.79	1.27	0.52
Yugoslavia	42	28.0	27.1	0.9	1.48	1.43	0.05
Argentina	43	26.4	24.3	2.1	1.80	1.66	0.14
Egipto	51	13.0	10.7	2.3	1.05	0.86	0.19
México	53	11.1	7.5	3.6	1.02	0.69	0.33
Brasil	54	10.8	9.1	1.7	0.86	0.73	0.13
Perú	56	9.3	9.0	0.3	1.08	1.04	0.04
India	59	4.2	1.6	2.6	1.29	0.48	0.81
Nigeria	61	2.3	1.8	0.5	0.88	0.70	0.18

Fuente: Swiss Reinsurance Company, SIGMA, marzo de 1989.

nancias que éstos podrían obtener de una liberalización del sector.

En este sentido, cabe destacar que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)[1] en un análisis al respecto, consideró que la liberalización de los servicios podría promover el comercio exterior a través de la transferencia de conocimientos y de tecnologías asociadas a la presencia de los inversionistas extranjeros, se facilitaría el acceso a insumos más baratos y sería posible ubicarse en ciertos "nichos" del mercado internacional donde los países podrían explotar algunos servicios que presentaran ventajas comparativas.

El documento mencionado expresa que la liberalización de los servicios deberá darse de manera gradual en paralelo con el desarrollo de los sectores de servicios locales y de una mayor cooperación internacional, en particular en el caso de las transferencias de conocimientos que apoyen a los PED en el propósito de promoción de sus sectores de servicios.

Por otra parte, un documento elaborado por el GATT[2] reconoce que es difícil establecer ventajas competitivas en términos del comercio de servicios, que éstos son esenciales al desarrollo económico como proveedores de insumos al proceso productivo, y que la modesta presencia de los PED en su comercio disminuye su interés en los resultados de esta negociación.

La gran mayoría de los PED ha expresado dudas sobre las ventajas que la liberalización de dicho comercio pudiera tener sobre las economías nacionales en la medida en que, como se ha afirmado, su presencia es modesta tanto en términos de la producción como del comercio internacional de servicios, frente a la de los países desarrollados (véase cuadro 3).

El interés de liberalizar el comercio de servicios, incluyendo los financieros, no es exclusivo del ámbito del GATT, sino que es también una parte de las negociaciones bilaterales que Estados Unidos está impulsando con sus principales socios comerciales, entre las cuales destacan las vinculadas con un acuerdo de libre comercio con México.

[1] OECD, *Trade in Services and Development*, París, 1989.
[2] GATT, *International Trade*, Ginebra, 1989.

Cuadro 3

Principales exportadores e importadores de servicios (miles de millones y %)

Exportaciones rango			*1987*		*Importaciones rango*			*1987*	
1970	*1987*		*Valor*	*Participación*	*1970*	*1987*		*Valor*	*Participación*
1	1	Estados Unidos	56	11.2	2	1	Alemania Federal	64	12.4
3	2	Francia	53	10.6	1	2	Estados Unidos	56	10.8
2	3	Reino Unido	43	8.6	5	3	Japón	52	10.1
4	4	Alemania Federal	41	8.2	4	4	Francia	43	8.3
5	5	Italia	33	6.5	3	5	Reino Unido	33	6.4
6	6	Japón	28	5.5	6	6	Italia	26	5.0
6	7	Países Bajos	23	4.5	8	7	Países Bajos	23	4.5
8	8	España	22	4.3	9	8	Bélgica-Lux.	17	3.3
10	9	Bélgica-Lux.	19	3.8	7	9	Canadá	16	3.1
15	10	Austria	15	2.9	15	10	Suiza	12	2.3

Fuente: GATT, 1989.

EL COMERCIO DE LOS SERVICIOS COMO TEMA DE NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL EN EL MARCO DE LA RONDA URUGUAY

Desde hace ya varios años existen en el ámbito internacional acuerdos multilaterales que cubren algunas áreas de servicios. El tráfico aéreo está regulado por la Convención de Chicago, la Organización Civil Internacional y la Asociación del Transporte Aéreo Internacional. La Unión Internacional de Comunicaciones y la Organización de Estándares Internacionales han trabajado en acuerdos relacionados con el establecimiento de normas en las telecomunicaciones y los servicios de información, y finalmente, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) ampara el régimen de las marcas, los derechos de autor, los programas de *software* y la propiedad intelectual.

El tema del comercio de los servicios se presentó a discusión informal en el foro multilateral del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) desde la llamada Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales (1973-1979), pero se incluyó como tema formal de negociación en la actual Ronda Uruguay, que se lleva a cabo desde septiembre de 1986.

El texto de la Declaración Ministerial de Punta del Este, Uruguay,[3] en materia del comercio de servicios, señala los elementos siguientes:

—Establecimiento de un marco multilateral de principios y normas.
—Elaboración de posibles reglas de comportamiento para sectores específicos.
—Expansión del comercio en condiciones de transparencia y progresiva liberalización.
—Crecimiento económico de todos los participantes, en especial de los países en desarrollo.
—Respeto de los objetivos de política, de las leyes nacionales y de las regulaciones que se aplican a los servicios.

La Declaración Ministerial creó el Grupo de Negociaciones sobre Servicios (GNS) que trabaja en paralelo al Grupo de Negociaciones sobre Mercancías (GNM). Éstos informan al Comité

[3] Véase la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay del GATT, *Comercio exterior*, vol. 36, núm. 10, octubre de 1986.

de Negociaciones Comerciales que preside la marcha global del proceso.

De 1987 a 1988, se llevaron a cabo discusiones en relación a la agenda del programa de trabajo, así como propuestas individuales sobre el probable contenido de un acuerdo global sobre servicios.

A partir de la llamada reunión de "Mitad del Camino"[4] de la Ronda Uruguay, celebrada en Montreal, Canadá, a finales de 1988, los países participantes acordaron, luego de intensas discusiones, lo siguiente:

—Una definición de servicios, que incluye el movimiento transfronterizo de factores de producción.
—El marco multilateral no excluirá *a priori* a ningún sector, y se debería procurar alcanzar el equilibrio de intereses entre todos los participantes.
—La conveniencia de examinar la utilidad de conceptos, principios y normas para sectores específicos.

En este contexto, se definió un conjunto de conceptos y principios que deberían incluirse en el futuro acuerdo global sobre servicios, entre los que destacan los relativos a: transparencia, liberalización progresiva, trato nacional, nación más favorecida/no discriminación, acceso a los mercados, participación creciente de los países en desarrollo, salvaguardias y excepciones, y reglamentación. El contenido de algunos de éstos fue formulado de manera ambigua para que ello no implicara compromisos sustantivos.

Además, se acordó que el GATT presentaría una lista de referencia de sectores complementada con otras de interés para los países participantes, y que a éstas serían aplicados los conceptos, principios y normas propuestos para el marco general que llegara a aprobarse.

La lista de referencia se dio a conocer durante la primera mitad de 1989 e incluyó 14 grandes sectores: servicios empresariales, de comunicación, de construcción, de distribución, de educación, financieros (excluyendo seguros), de salud, hoteles y restaurantes, seguros, servicios personales, de recreación y cul-

[4] Véase GATT, Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales a Nivel Ministerial, MTN TNC/7 (MIN), 9 de diciembre de 1988.

turales, ventas de activos intangibles, transporte y otros servicios.

La inclusión de estos servicios en dicha lista no significa que serían objeto de negociación ni que ello excluiría a otros sectores para ser incorporados en acuerdos sectoriales, sino la posibilidad de aplicarles los conceptos, normas y principios que se habían definido de manera preliminar.

Posteriormente, se acordó que el GNS se encargaría de examinar las consecuencias y la aplicabilidad de los conceptos, principios y normas con relación a los siguientes sectores: construcción, telecomunicaciones, transporte, turismo, servicios financieros y servicios profesionales, respecto a los cuales parece existir mayor consenso sobre la probabilidad de su liberalización. Sin embargo, este ejercicio ha sido fuente de intenso debate ya que se han encontrado innumerables dificultades en virtud de la incompatibilidad de muchas disposiciones tanto nacionales como internacionales con relación a los criterios que se han manejado en las negociaciones del GATT.

A pesar de lo anterior, se ha considerado la conveniencia de incluir a todos los servicios en un futuro acuerdo marco, aunque es claro que la negociación de los mismos debería ser objeto de varias rondas.

Los países participantes se han manifestado por liberalizar el comercio de servicios utilizando listas positivas (que incluirían las áreas donde habría compromiso) y negativas (con las áreas que serán excluidas), que se negociarían de manera multilateral; sin embargo, hasta ahora no hay acuerdos concretos, ya que los mayores esfuerzos se han encaminado a establecer un marco global.

A pocos meses de que finalice la Ronda Uruguay, persisten numerosas diferencias sobre el texto del acuerdo global sobre servicios, las cuales implican no sólo cuestiones de definición sino de instrumentación de los compromisos que se asuman bajo los acuerdos internacionales previamente establecidos.

Debe destacarse que los PED han logrado, después de una resistencia inicial, incorporar de manera coherente dentro de varias de sus propuestas las demandas de obtener un trato diferenciado en el ámbito de las negociaciones de los servicios.

En este sentido, la propuesta latinoamericana[5] incluye una

[5] Véase GATT Communication from Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Mexico, Peru, Trinidad y Tobago y Uruguay,

serie de principios que ponen de relieve la situación particular de los países en desarrollo: la aplicación del principio de reciprocidad relativa; flexibilidad apropiada para liberalizar menos sectores y mayor plazo para hacerlo; reconocimiento de las aperturas previas promovidas por los países en desarrollo; la posibilidad de otorgar incentivos a la exportación; la imposición de ciertas obligaciones a los proveedores extranjeros al otorgarles el acceso a los mercados; apoyo a la cooperación técnica, y asistencia financiera para la construcción de la infraestructura de servicios.

El Grupo de Expertos sobre el Comercio Mundial convocado por el GATT[6] para emitir una opinión sobre las expectativas que deberían cubrir los resultados de la Ronda Uruguay, se ha pronunciado por la conveniencia de incluir a todos los servicios dentro de dichas negociaciones, aun los servicios financieros, aunque con determinadas excepciones que deberán ser también negociadas entre los participantes.

El mencionado estudio considera que el futuro acuerdo sobre el comercio de servicios deberá contener cuando menos tres principios fundamentales: la concesión del tratamiento nacional, el derecho de establecimiento y la transparencia, entendida como la no discriminación entre las partes contratantes.

Finalmente, se reconoce que el interés de reglamentar es una necesidad legítima de los países, aunque ello no debe ser utilizado de manera que represente un obstáculo al comercio internacional de los servicios.

EL SECTOR DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN LAS NEGOCIACIONES SOBRE SERVICIOS DE LA RONDA URUGUAY

Dada la importancia internacional que revisten, los servicios financieros fueron incluidos desde una etapa temprana en un grupo de trabajo, con pleno consenso sobre la necesidad de establecer anotaciones sectoriales al respecto.

Los servicios financieros, de acuerdo con las listas presenta-

---

Structure of a Multilateral Framework for Trade in Services, MTN GNS/W/95, 26 de febrero de 1990.

[6] Véase Report of the Eminent Persons Group on World Trade, Meeting the World Trade Deadline, Path to a Successful Uruguay Round, 16 de abril de 1990.

das por el Secretario del GATT, fueron desglosados en varios subsectores: de depósito, de administración de mercados financieros, de arrendamiento financiero, otros servicios de crédito, servicios relacionados con el mercado de valores, otras formas de intermediación financiera y servicios auxiliares a la intermediación financiera.

Durante las reuniones del grupo respectivo, se han presentado diversas propuestas relacionadas con los elementos siguientes: definición y cobertura; regulaciones prudenciales; tratamiento nacional y acceso al mercado; no discriminación/nación más favorecida; movilidad transfronteriza de los servicios, pagos y transferencias, y participación de los países en desarrollo. Éstas han sido elaboradas por la Comunidad Europea, Estados Unidos y algunos otros países, incluidos los del sureste de Asia.

Tanto los países desarrollados como aquellos en desarrollo han presentado sugerencias encaminadas a incorporar los elementos que consideran más importantes en un futuro acuerdo sectorial al respecto. La propuesta de los bancos centrales de los países del sureste de Asia[7] en materia de servicios financieros presentada en el grupo negociador incorpora elementos que muestran una gran coincidencia con la posición externada por otros países en desarrollo, incluido México. En ella se destacan aspectos como la gradualidad en el proceso de liberalización de acuerdo con los niveles de desarrollo; la consistencia con las políticas nacionales; la debida flexibilidad en la instrumentación de las medidas; un acceso al mercado que no signifique un trato nacional automático, y el intercambio de concesiones basado en listas positivas.

Adicionalmente, la propuesta incluye definiciones sobre algunos conceptos que coinciden con las elaboradas por otros países en desarrollo. En efecto, cabe destacar el trato de nación más favorecida, limitado tanto por consideraciones de prudencia como por acuerdos de integración regional; la transparencia, concebida como la publicación de las disposiciones relacionadas con los servicios; la libertad de regular de acuerdo con las necesidades de desarrollo del sector; el acceso al mercado, a través de una presencia comercial sujeta a determinados criterios (no automaticidad, selectividad y derecho de supervisión), y el ingreso de personal limitado a lo indispensable, pero sujeto a

[7] Véase "Communication from the SEACEN countries" (mimeo., septiembre de 1990).

determinados criterios (escasez local, tiempo preestablecido, etc.).

La propuesta presentada por los países desarrollados, en particular Estados Unidos y la Comunidad Europea, muestra contrastes en relación con la promovida por los países de menor desarrollo en varios aspectos.

Estados Unidos[8] expuso en fecha reciente un proyecto de anotaciones sobre los servicios financieros que incluye definiciones sobre: plazos para las autorizaciones de acceso; ingreso restringido de personal; tratamiento de los monopolios; concepto de trato nacional (no menos favorable y en igualdad de condiciones de competencia); excepciones y salvaguardias; pagos y transferencias; mecanismos de consulta; transparencia, incluyendo la consulta previa; características del acceso, y medidas de liberalización para facilitar el mismo.

Finalmente, cabe destacar que en la reunión de mediados de septiembre de 1990, la versión norteamericana se ha fusionado con la presentada por la Comunidad Europea, es decir que se continúan reformulando las posiciones con objeto de poder contar con el mayor consenso en la etapa final de las negociaciones.

MÉXICO FRENTE A LAS NEGOCIACIONES DE SERVICIOS DE LA RONDA URUGUAY

México ingresó al GATT en agosto de 1986, y participó como miembro con plenos derechos y obligaciones en la reunión ministerial de Punta del Este, en septiembre del mismo año.

La participación tardía de México en las negociaciones sobre el comercio de servicios tuvo ciertas ventajas, pues nuestro país no se había identificado con ninguna de las posiciones que se habían manifestado en relación con dicho tema. Pero también implicó algunas desventajas en la medida en que México comenzó a elaborar sus primeros análisis a partir de la reunión ministerial mencionada.

La posición de México en su primera comunicación formal ante el GNS sustentó la premisa de que estas negociaciones y sus resultados deben promover el desarrollo económico, ya que éste es el principal objetivo de la Declaración de Punta del Este.

[8] Véase Financial Services, Annex to the Agreement on Trade in Services (mimeo., septiembre de 1990).

Las propuestas realizadas por México[9] se han encaminado a apoyar la posible elaboración de un marco global sobre servicios que incluya los conceptos de transparencia, entendida como la publicación de todas las disposiciones relacionadas con los servicios; la liberalización progresiva; la concesión del trato nacional sujeto a una negociación de acceso; la incondicionalidad del tratamiento de nación más favorecida; el acceso a los mercados a través de una reducción de las reglamentaciones restrictivas; la inclusión de los servicios prestados por la mano de obra, y la necesaria incorporación de salvaguardias y excepciones.

En cuanto a las medidas y prácticas que limitan la expansión del comercio de servicios, la posición mexicana ha sostenido una liberalización progresiva que beneficie al desarrollo económico de los países y respete los objetivos de las políticas nacionales.

Por otra parte, las negociaciones se deberán basar en listas de concesiones y es deseable que el avance de la liberalización se mida a través de las modificaciones que sufran las mismas. Estas listas se anexarán a los protocolos de adhesión de cada país.

En el ámbito de las propuestas de anotaciones sectoriales en materia de los servicios financieros, México ha presentado a su vez varias iniciativas. La última de las propuestas de anotación sectorial sobre servicios financieros hecha por México[10] encierra el concepto de reciprocidad relativa que implica conceder menos que los países desarrollados; una debida gradualidad y flexibilidad en la apertura; el crédito por las acciones de liberalización realizadas en el lapso de las negociaciones, y el derecho a reglamentar, incluyendo la introducción de nuevas disposiciones, con el propósito de instrumentar las medidas de política nacional que se estimen pertinentes.

[9] Véase GATT, Comunicación de México, Elementos para un acuerdo marco sobre comercio de servicios con especial referencia a la participación de los países en desarrollo, MTN GNS/W/85, 20 de noviembre de 1989, y GATT, Communication from Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Mexico, Peru, Trinidad y Tobago y Uruguay, Structure of a Multilateral Framework for Trade in Services, MTN GNS/W/95, 26 de febrero de 1990.

[10] Véase GATT, Comunicación de México. Simulación de la aplicabilidad de conceptos, principios y reglas al sector de servicios financieros, MTN GNS/W/71, 15 de septiembre de 1989, y Propuesta de México. Proyecto de la Anotación Sectorial sobre Servicios Financieros al Acuerdo Marco del Comercio de Servicios. Versión preliminar, septiembre de 1990.

Adicionalmente, la propuesta mexicana incluyó el concepto de transparencia, el cual admite la posibilidad de que las medidas de política queden sujetas al escrutinio previo de las demás partes contratantes; el trato nacional a los prestadores de servicios del exterior que ofrece condiciones de igualdad con los nacionales, aunque bajo ciertas restricciones y reservas, incluyendo las compras públicas; los requisitos que deberán incluirse en las autorizaciones, y la entrada de personal de manera organizada y temporal para prestar los servicios bajo las leyes del país anfitrión. El trato nacional condicionado es cuanto más necesario dada la existencia en algunos países de legislaciones basadas en criterios regionales, estatales y locales, las cuales obligan a tener diferentes negociaciones de acceso a los mercados.

La propuesta, a diferencia de las presentadas por los países desarrollados, incluye un apartado especial sobre la situación de los países en desarrollo, donde se reconoce la necesidad de avanzar gradualmente en el proceso de apertura; apoyar el desarrollo de los servicios en dichos países a través de la cooperación técnica; la recomendación de contratar servicios conexos en el país anfitrión; una reglamentación específica en materia de transacciones monetarias; saldos de sus posiciones con la banca central; oferta de servicios en divisas, y restricciones en la repatriación de utilidades y dividendos.

LA APERTURA UNILATERAL DEL SECTOR FINANCIERO DE MÉXICO

El proceso de apertura financiera de la economía mexicana se viene dando de manera gradual. Inicialmente, se aseguraron las condiciones macroeconómicas de reducción del déficit público, abatimiento de la inflación y saneamiento financiero de las empresas. Más adelante, se ha procedido a una desreglamentación del sector financiero con medidas tendientes a elevar su competitividad y eficiencia. En este sentido, se han adoptado ya casi todas las disposiciones bancarias que recomiendan los países de la OCDE, a saber: eliminación de controles sobre tasas, tanto pasivas como activas; eliminación de "cajones" de asignación de crédito; reducción del empleo de tasas preferenciales; disminución de restricciones sobre tarifas y comisiones, y modificación sustancial del régimen de encaje legal, lo que permitió libe-

rar recursos para apoyar el financiamiento de las actividades económicas.

Por otra parte, en diciembre de 1989 se introdujeron importantes reformas a diversas leyes que regulan el sistema financiero. En el sector bancario, destacan las medidas tendientes a otorgar a las instituciones una mayor autonomía de gestión, y la concesión a la Comisión Nacional Bancaria de nuevas atribuciones de regulación y supervisión. En la esfera del mercado de valores, sobresalen la autorización para establecer grupos financieros, la eliminación de algunas regulaciones y el reforzamiento de otras como en el caso de la información privilegiada. En materia de seguros y fianzas, se contempla la sustitución de la figura jurídica de concesión por la de autorización, la liberalización de las tarifas, la posibilidad de participación extranjera y la creación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

El pasado 2 de mayo de 1990, el presidente Salinas envió una iniciativa de reformas constitucionales para ampliar la participación del capital privado en la propiedad de los bancos. Ésta ya ha sido aprobada por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, y se complementa con los cambios legales hechos en la Ley de Instituciones de Crédito. Esta medida afectará de manera radical el marco de operación del sistema bancario mexicano.

En principio, cabe destacar la posibilidad, de acuerdo con las nuevas disposiciones, de que los inversionistas extranjeros, incluidos los bancos del exterior, adquieran las acciones de la serie C, las cuales pueden llegar a representar hasta el 30% del capital de las instituciones.

En cuanto a la presencia de la banca extranjera en nuestro país, limitada hasta ahora —con excepción del Citybank— a las llamadas oficinas de representación, se autoriza a que se continúen abriendo, aunque no podrán realizar operaciones de intermediación financiera. Sin embargo, se permite el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros cuyas operaciones se realicen exclusivamente con residentes del exterior (banca *off-shore*).

Cabe destacar que esta disposición implica la operación de más de 100 oficinas de representación de bancos extranjeros en México, cifra superada en América Latina sólo por Brasil.

De la misma manera, las nuevas disposiciones legales se refieren a la presencia de la banca mexicana en el exterior, la cual podrá, con la autorización respectiva, abrir, clausurar o cam-

biar oficinas, realizar operaciones previstas en las leyes mexicanas e invertir en títulos representativos del capital social de entidades financieras extranjeras. Esta participación se orienta a promover la inversión extranjera directa, el comercio exterior y la renegociación del pasivo de las empresas mexicanas.

La presencia de la banca mexicana en el exterior se ha incrementado en la última década en particular en Estados Unidos, a través de la apertura de agencias y sucursales, de la compra de bancos pequeños y de la participación con otros bancos en algunas instituciones bancarias multinacionales. Sin embargo, la internacionalización de la banca ha sido hasta ahora limitada, ya que con excepción de las actividades que desarrollan los tres principales bancos en las áreas ya descritas, no se ha alcanzado una presencia sobresaliente en el extranjero como ha sido el caso de los bancos brasileños o coreanos.

A partir de los cambios legales recientes se abren nuevas perspectivas para el sistema financiero mexicano, cuyo alcance va a depender de las capacidades de cada institución para aprovechar el nuevo marco de competitividad que ello representa.

Finalmente, cabe señalar que en muchos países se ha dado en los últimos años un proceso de liberalización de los sectores de servicios, como resultado ya sea de acciones unilaterales o de su integración a algunas áreas económicas, en particular en el caso de la Comunidad Europea y del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos.

LA NEGOCIACIÓN DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE SERVICIOS: UNA APROXIMACIÓN PRELIMINAR

En el ámbito bilateral, el inicio de negociaciones para establecer un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos de acuerdo con las opiniones vertidas es probable que no se limitará sólo a la cuestión comercial sino que incluirá también los servicios, en particular los financieros.

En efecto, en una reciente intervención pública, uno de los miembros del equipo negociador norteamericano subrayó el interés de lograr una mayor apertura del sector servicios en áreas que se refieren a la banca, el mercado de valores, seguros y transporte.[11]

[11] *El Financiero*, martes 30 de octubre de 1990.

Las autoridades mexicanas han señalado hasta ahora su intención de negociar un acuerdo comercial pero sin mencionar la inclusión de los servicios financieros. Esto parece ser más evidente en la medida en que el grupo negociador respectivo se creó dentro de la estructura de la dependencia oficial que se ocupa de las cuestiones comerciales e industriales y no como una iniciativa que involucrara a las demás instancias de la administración federal. Sin embargo, no existe hasta ahora ninguna exclusión oficial al respecto.

Por otra parte, la aceptación de Canadá para participar en dichas negociaciones puede significar que las concesiones que se otorguen tengan como "techo" las que previamente intercambiaron este país y Estados Unidos bajo el tratado de libre comercio en existencia desde finales de 1988. Esto es lo más factible ya que de otra manera sería desventajoso para Canadá y lo llevaría a presionar a Estados Unidos por nuevas concesiones.

En este sentido, la negociación realizada entre Canadá y Estados Unidos en el ámbito de los servicios podría ser el modelo que se buscara aplicar al caso mexicano. En este contexto se incluyeron los principios del trato nacional, el derecho a la presencia comercial y de establecimiento. Adicionalmente, en el caso de la legislación en materia financiera, se aplicó la llamada "claúsula del abuelo", la cual establece que las medidas acordadas se instrumentarán siempre y cuando las mismas sean consistentes con las que están vigentes en el momento de la adhesión. El compromiso fue también el de buscar los medios para mejorar el acceso y la competencia de las instituciones financieras en los mercados en cuestión.

Por lo que respecta al alcance de la negociación realizada entre Canadá y Estados Unidos, no se debe pasar por alto que la participación de las instituciones de este último país en los mercados financieros del primero era ya considerable desde hace algún tiempo. Ello hace menos difícil el proceso de apertura de los servicios financieros.

En la negociación precedente, se debe reconocer que se trata de dos países con menores niveles de desarrollo en comparación con los existentes en relación con nuestro país.

En cuanto a esto último, se tienen algunos datos comparativos entre los bancos mexicanos y de los otros dos países mencionados. En efecto, si se comparan los tres bancos mexicanos más importantes (una participación superior al 75% del mercado) con relación a sus similares norteamericanos en cuanto a los

activos, captación, préstamos y empleados, las cifras que se tienen son las siguientes: 7.8%, 8.7%, 5.8% y 45%, respectivamente. Esto nos puede dar una idea del modesto peso que tiene la banca mexicana con relación al sistema bancario de Estados Unidos. Ello puede apreciarse claramente cuando se comparan los mismos indicadores para los tres bancos canadienses más grandes con relación a sus similares estadunidenses: 58%, 68.7%, 59.5% y 60.6%. Estas diferencias de magnitud tan notables pueden ser decisivas en términos de la competencia de las instituciones financieras extranjeras frente a las nacionales.

La negociación de los servicios realizada por España como parte de su proceso de adhesión a la Comunidad Europea, la cual entró en vigor el 1o. de enero de 1986, resulta ser un precedente de referencia a la que pudiera llevar a cabo nuestro país, dado que se trata de un sistema financiero que presenta un menor desarrollo en comparación con el de la mayoría de los países comunitarios.

En el proceso de la adhesión de España a la Comunidad destaca, por lo que respecta a la banca y a las instituciones financieras, la concesión de un tratamiento restringido durante un periodo de cuatro años, incluyendo la fijación de límites en el monto de la captación de recursos y un lapso de transición para liberalizar los flujos de capitales, el cual es variable dependiendo del tipo de transacciones. La completa liberalización de éstos se prevé para 1992.

En el caso español, el proceso de gradualidad observado en la apertura de su sistema financiero se ha justificado con base en la necesidad de evitar el impacto negativo que una liberalización brusca pudiera tener sobre la economía. Ello ha permitido también apoyar un proceso de fusiones de la banca española en ciertos casos con la propia banca extranjera, con el propósito de favorecer su competitividad frente a las instituciones provenientes de otros países comunitarios.

La inclusión de los servicios financieros en las negociaciones entre México y Estados Unidos deberá aprovechar los resultados que se tengan en el ámbito del grupo negociador de servicios de la Ronda Uruguay, cuya conclusión se prevé para finales de este año.

En este último foro, Estados Unidos ha comenzado a mostrar crecientes reservas sobre la liberalización de algunos de sus sectores de servicios, incluyendo los bancarios debido a las modificaciones legales que ello implicaría. El marco legal norte-

americano que cubre los servicios se ha diseñado con objetivos propios de política interna que en una negociación multilateral de apertura serían sujetos a determinados condicionamientos. Ello es visto como inaceptable en algunos círculos del gobierno de Estados Unidos, en particular debido a que, como contrapartida en el caso de algunos servicios proporcionados por otros países, las empresas norteamericanas encontrarían monopolios estatales.

Por otro lado, conviene tener presente que existen diferencias importantes en materia de legislación bancaria entre los dos países que, en principio, establecen condiciones de oportunidad no idénticas. En efecto, en el caso de la ley bancaria mexicana, su ámbito de aplicación es federal, mientras que la norteamericana tiene un carácter tanto federal como estatal.

Adicionalmente, la Ley Glass-Steagall de Estados Unidos prohíbe a los bancos que operan en dicho país proporcionar de manera combinada servicios comerciales y de inversión mientras que ello no sucede cuando los bancos norteamericanos se desempeñan en el exterior. Aunque esto se ha comenzado a flexibilizar para ciertas operaciones no ha sido aún sujeto a una modificación legal. Por el contrario, la legislación mexicana no establece un tratamiento similar, y se han impulsado aún más los bancos de servicios múltiples a través de la figura de grupo financiero de reciente creación en la legislación nacional.

Por lo anterior, se puede observar que no existen condiciones de competencia similares en cuanto al tratamiento legal que se concede a las instituciones financieras en ambos países. Ello significa que de partida en cualquier negociación bilateral se debería buscar eliminar las desventajas de tal situación para el caso de nuestro país.

Finalmente, habría que considerar la situación delicada por la que atraviesa el mercado financiero de Estados Unidos como resultado de la expansión sin precedente registrada en la década de los ochenta con base en las llamadas compras apalancadas, de las políticas de crédito poco rigurosas que han llevado a la quiebra a las instituciones de ahorro y préstamo, y, de manera más reciente, de la fuerte canalización de recursos al mercado de los bienes raíces, el cual registra actualmente una severa caída. Esto último ha afectado tanto a los bancos regionales como a los ubicados en los centros financieros. El inicio de una fase de menor crecimiento para la economía puede hacer más grave la situación de algunas instituciones y conducir a la necesidad de cambios legales en la operación del sistema.

La probable inclusión de los servicios financieros en el acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos plantea una interrogante acerca de las estrategias de penetración que seguirán los bancos de ambos países en el terreno de sus competidores. Aunque resulta prematuro hacer apreciaciones al respecto, se pueden trazar los rasgos generales de un escenario hipotético, con base en elementos ya mencionados: el diferente grado de desarrollo económico general, el estado actual de los bancos y el marco jurídico que los rige en cada país, su desempeño histórico y posición presente, entre otros.

Respecto a los bancos estadunidenses, se ha señalado que poseen un número importante de oficinas de representación en México, cuyas actividades se limitan —de acuerdo con la ley— a la promoción de negocios, y excluyen toda forma de intermediación financiera. Al abrirse su participación en el mercado mexicano, es de esperarse que transformen esas oficinas ya establecidas en activas sucursales. De acuerdo con la legislación mexicana, no habría prácticamente restricciones legales ni en el tipo de giro financiero en que podrían intervenir, ni en cuanto a su alcance geográfico. De esta forma, estarían llamadas a convertirse en auténticas bases de operación a nivel nacional en ramas rentables y dinámicas del negocio bancario, en las que poseen mayor ventaja competitiva: banca de inversión, ingeniería financiera, banca corporativa, operaciones internacionales, banca especializada, etc. Dado que las operaciones de banca al menudeo involucran elevados costos fijos y exigen un profundo conocimiento de mercados segmentados y heterogéneos, no constituyen un atractivo para los bancos extranjeros.

Por oposición, los bancos mexicanos se toparían en Estados Unidos con restricciones legales de cobertura geográfica y funcional y con otras barreras a la entrada, como los montos requeridos de inversión. Ello los obligaría a optar por una estrategia de adquisición de pequeños bancos locales en comunidades —ya sean fronterizas o con abundante población mexicana— de estados como California, Nuevo México, Arizona y Texas, y a concentrarse básicamente en operaciones de menudeo.

En consecuencia, presenciaremos dos tipos muy distintos de estrategia. Por un lado, los bancos estadunidenses interesados en continuar sus negocios en México no tendrían ni que asociarse con bancos mexicanos ni que incurrir en fuertes erogaciones para comprar instituciones ya existentes; les bastaría con ampliar sus operaciones a nivel nacional y orientarse hacia un con-

cepto de *full banking service*, aunque previsiblemente se ubicarían en nichos rentables y competitivos.

Por otra parte, a pesar de su experiencia en el terreno internacional, los bancos mexicanos tendrían que operar —al menos inicialmente— bajo el concepto de *one branch banking* y dirigir su atención a las actividades de menudeo con clientela de ascendencia mexicana.

Es necesario tener muy en cuenta estos dos cursos de acción por sus evidentes implicaciones tanto en el terreno de la negociación como en el del desarrollo futuro de nuestro sistema financiero.

En resumen, la negociación que se podría dar en el caso de la eventual inclusión de los servicios financieros en el acuerdo de libre comercio deberá tomar en cuenta las consideraciones precedentes. A partir de ello, convendría negociar bajo condiciones que favorecieran la presencia de una participación minoritaria del capital extranjero en el sistema sujeto a criterios específicos; un proceso gradual de apertura que conceda tiempo para fortalecer a las instituciones de acuerdo con las nuevas leyes; que la presencia de la banca extranjera sea un vehículo tanto de aportación de capital como de acceso a nuevas tecnologías apoyando con ello la competitividad del sistema, y asegurar que el marco legal vigente permita la coexistencia competitiva de las instituciones extranjeras con las nacionales. De manera complementaria se debe dar una adecuada supervisión que evite los abusos en la gestión de las entidades financieras.

EL CONTEXTO DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO DE MÉXICO

La banca mexicana muestra indicadores no del todo desfavorables respecto a su contraparte del exterior, lo cual podría facilitar el proceso de apertura bancaria del país. En efecto, si bien el coeficiente de gastos de operación en relación con los activos totales nos colocaría en el rango elevado entre los países de la muestra, los gastos de personal tienen menor incidencia que en otros países. En relación con los ingresos financieros netos con respecto a los activos totales, la banca mexicana se coloca en el nivel promedio. Por otra parte, la relación de capital a activos de la banca mexicana se ha elevado, de conformidad con las

Cuadro 4

Comparativo internacional de indicadores bancarios (porcentajes)

País	*Gasto de op/Promedio de activos*	*Ingresos financieros netos/activos*	*Rentabilidad*[2]	*Capitalización*[3]
Italia	2.2	4.67	25.6	5.39
España	3.0	3.73	9.6	8.18
Estados Unidos		3.34	12.5	6.19
Reino Unido	3.2	3.16	21.7	5.19
México[1]	3.3	3.00	ND	7.02
Francia	2.0	2.72	13.6	2.71
R.F.A.	1.9	2.46	15.3	4.58
Japón	1.0	1.27	21.5	2.29

[1] 1987.
[2] Utilidades antes de impuestos entre capital.
[3] Capital entre activos.
ND: no disponible.
Fuente: Somex, *La banca mexicana en perspectiva internacional. Indicadores comparativos en comercio exterior*, vol. 40, núm. 4, abril de 1990.

nuevas recomendaciones internacionales[12] (véase cuadro 4).

El principal requisito para una liberalización exitosa del sistema financiero es la estabilidad macroeconómica, ya que tanto la permanencia de expectativas inflacionarias elevadas como la falta de disciplina monetaria y fiscal, pueden malograr el proceso de apertura, como lo muestran las experiencias de otros países que al haberlo intentado prematurámente fracasaron y debieron dar marcha atrás.

La tendencia a la internacionalización y globalización de los sistemas financieros es una realidad hoy en día. El proceso de liberalización en nuestro país es necesario y se justifica plenamente en la medida en que nos permitirá contar con un sistema financiero más eficiente, basado en la competencia pero sujeto a mecanismos adecuados y sanos de regulación y supervisión de las operaciones. Deberán diseñarse para ello reglas de juego claramente definidas, que incluyan códigos de conducta, igualdad de oportunidades, y que al otorgar la debida protección a los inversionistas estimulen la mayor generación de ahorro.

El proceso de liberalización realizado hasta ahora se deberá complementar, si buscamos realmente obtener el mayor provecho del mismo, con una debida canalización de esfuerzos para reforzar algunas áreas débiles de nuestras instituciones financieras, como son el nivel de capitalización, la capacitación de los recursos humanos, el equipamiento en sistemas y comunicaciones, una cobertura más amplia de servicios y el abatimiento de los márgenes de intermediación, entre otros.

Finalmente, cabe precisar que la modernización y la apertura del sistema financiero mexicano son iniciativas importantes tanto por su probable impacto positivo en la eficiencia y competitividad de nuestras instituciones, como también porque constituyen el complemento lógico del esfuerzo de apertura realizado en otros ámbitos de la economía. No obstante, ha de cuidarse que el proceso transcurra bajo las modalidades y los tiempos que mejor convengan al propósito de desarrollo nacional.

[12] Véase Banco Mexicano Somex, "La banca mexicana en perspectiva internacional: indicadores comparativos". en *Comercio exterior*, vol. 40, núm. 4, abril de 1990.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Tanto el ámbito multilateral como el bilateral están siendo el escenario donde se lleva a cabo la negociación para la apertura de los sistemas financieros nacionales. Ello es complementario de las acciones unilaterales que en este sentido han tomado algunos países.

Las negociaciones que se realizan en el ámbito multilateral de la Ronda Uruguay han avanzado en medio de innumerables dificultades, dado que se ha debido comenzar desde la necesidad de definir conceptos y principios con respecto al comercio de los servicios. El resultado final de este proceso es aún incierto.

El principal objetivo de las negociaciones sobre servicios, como ha sido ya expresado por México desde el inicio de esas negociaciones sobre servicios, incluyendo los financieros, debe ser la promoción del desarrollo económico.

En el caso de México, la negociación multilateral ha comenzado a darse de manera paralela a la bilateral, como resultado del inicio de pláticas para establecer un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. La negociación de un tratado similar realizada en 1988 entre este último país y Canadá podría ser el modelo que se utilizara para nuestro país.

La presencia de un sistema financiero eficaz como resultado de la liberalización es de indudable importancia para el propósito de la recuperación y el futuro desarrollo del país. El consenso parece indicar que las negociaciones de liberalización se basarán en listas positivas, que en la práctica implicarían intercambiar concesiones tanto en relación con las operaciones pasivas como con las activas que se realizan en el mercado financiero nacional. El resultado de dicha negociación se deberá enfocar a lograr un equilibrio de concesiones que sea benéfico para el país.

Este punto es fundamental ya que una negociación para la apertura de los servicios financieros implica, en el fondo, decidir qué operaciones de fondeo se van a conceder a los agentes financieros (captación), qué operaciones activas se van a autorizar (crédito), y qué se solicita a cambio para que los agentes financieros mexicanos operen en el exterior. Esto no sólo requiere de un conocimiento de las fuerzas y debilidades del sector financiero mexicano y de su competencia externa (en la apertura), sino adicionalmente de contar con un esquema o idea del tipo de sector financiero y desarrollo del mismo que se desea. La negociación óptima es aquella que logra la mezcla de concesiones

de operaciones pasivas y activas que más promueve el desarrollo del sector financiero en su objetivo de apoyar el crecimiento estable y permanente del sector productivo.

Por último, el proceso de liberalización se deberá dar bajo las condiciones de reciprocidad relativa, gradualidad, flexibilidad y el reconocimiento de las asimetrías que existen en materia de las reglamentaciones nacionales. Los tiempos y las modalidades bajo los cuales se negocie la apertura de los servicios pueden ser fundamentales para obtener resultados positivos.

LA MOVILIDAD INTERNACIONAL DEL TRABAJO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA BINACIONAL DE TRABAJO Y LAS NEGOCIACIONES SOBRE SERVICIOS

GUSTAVO DEL CASTILLO VERA

El Colegio de la Frontera Norte

INTRODUCCIÓN

Este trabajo analizará los flujos de mano de obra mexicana hacia Estados Unidos durante los últimos años y sus características socioeconómicas, y hará un intento por dilucidar los efectos que este proceso de movilidad transfronteriza de la mano de obra ha tenido en los mercados laborales de Estados Unidos. El estudio tiene como propósito plantear ciertas opciones mexicanas con respecto al lugar de la mano de obra en las negociaciones multilaterales sobre servicios de la Ronda Uruguay y en las negociaciones bilaterales con Estados Unidos. Las relaciones de los mercados de mano de obra México-Estados Unidos son el punto de obtención del análisis, ya que el flujo de la mano de obra mexicana es hacia ese país y hacia ningún otro, aunque desde hace 19 años existe un acuerdo con Canadá cuyo propósito es obtener mano de obra mexicana para la realización de labores agrícolas.

Debe quedar claro que este trabajo no pretende ser un análisis de los flujos migratorios o de la experiencia migratoria de mexicanos hacia Estados Unidos; en este contexto tampoco representa un resumen de las reacciones norteamericanas contra

ese flujo. Este tipo de análisis se puede encontrar en múltiples fuentes (Cornelius y Bustamante, 1989). Obviamente, cualquier análisis de flujos de mano de obra se topa con el tema de la migración internacional, y aquí se hará mención del mismo en ocasiones. Después de estas aclaraciones, hay que señalar que este estudio, además de considerar el flujo internacional de mano de obra mexicana hacia Estados Unidos, tocará dos dimensiones de la relación bilateral que son de importancia para este trabajo. Primeramente, está el hecho de que estos flujos de mano de obra mexicana constantemente se topan con las leyes migratorias de Estados Unidos y su decisión de enmarcar el problema en el contexto de la legalidad de su estancia en ese país, contextualizando el problema en términos de la necesidad de controlar sus fronteras y restringir el flujo de personas hacia Estados Unidos. En segundo lugar está la relación negociadora entre flujos de mano de obra y su "tercerización". Es decir, el tratamiento de la mano de obra como uno más de los factores de la producción, separado de la dimensión migratoria que le impone Estados Unidos.

Establecido este contexto, el trabajo parte de una premisa que nos parece fundamental: que México en sus negociaciones —ya sea a nivel multilateral o bilateralmente con Estados Unidos— no debe tener una posición donde un acuerdo sobre el "contexto/o definición" de los flujos de mano de obra mexicana con Estados Unidos parta de la suposición de que éstos tengan que modificar sus leyes migratorias. Esta premisa se deriva del contexto político de ese país, donde uno de los debates más recios y duros, conflictivos y con altos costos políticos, ha sido el referido a sus leyes migratorias. Mi trabajo mantiene que México, a diferencia de los actores políticos de Estados Unidos, no debe participar en el debate interno sobre migración, especialmente hecha la relación entre migración, flujos de mano de obra y negociaciones multilaterales sobre servicios. Además de las razones políticas mencionadas anteriormente, esta premisa se fundamenta en el argumento lógico de que si se considera a la mano de obra como un factor de la producción, entonces no hay razón intrínseca (o lógica) por la cual relacionar los flujos de mano de obra con las distintas dimensiones de la migración internacional como se expresa en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Esto último es equivalente a proponer que todos los flujos de capital representan fugas de capital —aquí la falacia es lógica.

Este trabajo utiliza dos términos y es importante mantener su distinción analítica porque existen implicaciones negociadoras y políticas en la utilización de conceptos tales como: migración internacional y movilidad transfronteriza. En los dos casos se da la movilidad física de las personas, pero ahí termina la similitud. El concepto de migración internacional implica el asentamiento permanente, por ejemplo, de un mexicano en territorio estadunidense y su incorporación permanente al mercado laboral de ese país. La movilidad transfronteriza involucra un ciclo de incorporación laboral y de residencia de la mano de obra mexicana en Estados Unidos. El ciclo puede ser tan corto como el de unas cuantas horas diarias hasta una "semipermanencia" del obrero u obrera en Estados Unidos; esta característica cíclica hace que el fenómeno ocurra en las zonas fronterizas del norte de México. El proceso de movilidad transfronteriza puede convertirse, para ciertos individuos, en la primera etapa de su migración internacional y el abandono de su país. Lo que ciertamente ocurre es que en ambos casos existe un flujo de mano de obra en busca de mercados laborales a los cuales los trabajadores intentan integrarse. Pero aun así, la existencia de este flujo es analíticamente distinta de las características migratorias de los individuos. Es decir, no existen mercados laborales para "indocumentados" o para mujeres que a veces cruzan la línea entre México y Estados Unidos para encontrar un empleo con el cual complementan los ingresos familiares (Simmons, 1987).

CARACTERÍSTICAS DE LOS FLUJOS DE MANO DE OBRA EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO

El análisis de las características de este flujo está basado en las estadísticas generadas por el Proyecto Cañón Zapata de El Colegio de la Frontera Norte; las estadísticas resultan de encuestas levantadas en Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros. El tratamiento de los datos se hará de forma agregada, ya que no tiene caso, para nuestros propósitos, desagregar la información por ciudad (como fue levantada); este último tipo de análisis convendría hacerse dentro de un estudio detallado de la articulación existente entre mercados laborales en ambos lados de la frontera, el cual daría un contexto regional a los aspectos de integración entre mercados transfronterizos de

mano de obra. Por el momento, el análisis presentará la información de manera agregada.[1]

En esta discusión debe advertirse que las estimaciones agregadas que se hacen sobre los cruces fronterizos por la frontera norte no son indicativas de flujos absolutos de mano de obra por la razón de que cruzan, además de mujeres y hombres en edad laboral, personas que no se incorporarán a los mercados estadunidenses de mano de obra por razones de edad, etc.; es decir, cruzan niños y ancianos. Así, los datos agregados reflejan el cruce total de personas con calidad migratoria de "indocumentados", pero se hará un desglose por grupo de edad que refleje no su calidad migratoria sino su potencial como mano de obra en los mercados estadunidenses.

Dentro de los grupos de edad que pueden considerarse como mano de obra "potencial" se han definido los comprendidos en el cuadro 1.

Cuadro 1

Cruces en la frontera norte por grupo de edad

Edades	*Porcentaje del total*
16-24	46.8
25-34	36.1
35-44	11.6
45-54	2.7
Porcentaje acumulado	97.2

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, Proyecto Cañón Zapata.

Esta distribución presenta un perfil unimodal donde la mayoría de aquellos que cruzan la frontera tienen una edad de entre 16

[1] El proyecto del Cañón Zapata es el primer intento metodológico realizado en México para obtener un conteo de las poblaciones que cruzan hacia Estados Unidos. Se levantan encuestas en las ciudades mencionadas anteriormente y en los sitios que los investigadores determinan son los más representativos localmente del flujo de poblaciones que van hacia el norte. El número de encuestas que se levantan varía con el tiempo, lo que depende del flujo mismo, y se trata de obtener una muestra aleatoria de la población. En ciudades como Tijuana, que representa el sitio de la República donde se dan los flujos internacionales de población más elevados, la muestra de personas encuestada se determina a través de un conteo del flujo reflejado en fotografías diarias, tomadas en las horas en que se ha observado que comienza el cruce más intenso de personas. El proyecto del Cañón Zapata se comenzó en 1986 y continúa hasta hoy, por lo que el número de encuestados aumenta diariamente.

y 24 años, seguidos por aquellos que tienen entre 25 y 34 años.

La muestra del Cañón Zapata indica que la gran mayoría de estos cruces son realizados por hombres (n = 11287) y representan el 87.4% del total, mientras que el cruce de mujeres es proporcionalmente inferior (n = 1574), con un 12.2%. Aquí no hay necesidad de conocer las particularidades de los mercados de mano de obra en Estados Unidos para concluir que la gran mayoría de las personas que cruzan la frontera norte de México tienen la edad que les permitiría trabajar si pudiesen encontrar algún empleo.

La investigación del proyecto Cañón Zapata ha proporcionado información interesante sobre el "estatus laboral" de la población que busca cruzar la frontera norte, tanto en términos de su experiencia laboral en México como del tipo de empleo que "esperan" encontrar al incorporarse a los mercados de mano de obra en Estados Unidos.

Al contrario de los estereotipos que se manejan alrededor de la población que intenta cruzar la frontera norte, donde se les califica de "vagos" o como gente que no tiene trabajo en México, la información obtenida en esta investigación indica que solamente un 4.6% de esta población no tenía ocupación previa, es decir, que la abrumadora mayoría estaba incorporada a los mercados de trabajo en México. La distribución de las ocupaciones registradas puede apreciarse en el cuadro 2.

Cuadro 2
Distribución de ocupaciones de individuos interesados en cruzar la frontera norte
(de mayor a menor frecuencia)

	Porcentaje
Trabajadores del sector agropecuario y pesquero	27.3
Trabajadores manuales en la industria	16.8
Trabajadores de oficio	11.5
Vendedores, comerciantes, dependientes	9.1
Amas de casa	6.3
Estudiantes	5.8
Subtotal	76.8

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, Proyecto Cañón Zapata.

Las ocupaciones de individuos con una preparación técnica o especializada sí se registra en la estadística, pero claro está que

éstos tienen la posibilidad de incorporarse a los mercados de mano de obra norteamericanos sin necesidad de emprender la difícil jornada hacia la frontera como lo hace la gente descrita en el cuadro 2. Aun así, los profesionistas registrados representan un 0.4% al igual que los maestros y afines. Quienes se autodescriben como "técnicos" representan sólo un 1.0 por ciento.

Un hallazgo importante tiene que ver con aquella dimensión que registra las expectativas laborales de este flujo de mano de obra. Éstas quedan ilustradas en el cuadro 3.

Cuadro 3
Tipo de empleo que se espera encontrar en Estados Unidos

	Porcentaje
Sin expectativas definidas	30.9
Actividades agropecuarias y pesqueras	25.8
Servicio doméstico: limpieza, jardinería, chofer	8.8
Industria de la construcción	8.6
Actividades asociadas al sector turismo	5.6
Industria de la transformación	5.3
Otros servicios	3.4
Subtotal	88.4

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, Proyecto Cañón Zapata.

¿Qué significa esta información en el contexto de la discusión sobre los flujos de mano de obra, la estructuración de los mercados laborales en Estados Unidos y la incorporación de la mano de obra "potencial" representada por los flujos humanos detectados por el proyecto Cañón Zapata?

La primera conclusión a que nos lleva la información mencionada antes es que los flujos de mano de obra tienen características laboralmente indefinidas; es decir, esos flujos tal vez representen poblaciones *no especializadas*. Esto implica que esta mano de obra posiblemente pueda incorporarse a diversos mercados de trabajo, siempre y cuando éstos no requieran una especialidad particular. La segunda conclusión relevante es que mientras los mercados laborales no requieran un grado mediano o alto de especialización, es posible que se dé una permeabilidad entre mercados que permita la *circulación inter-mercados* de mano de obra. Estas conclusiones tienen implicaciones negociadoras que se discutirán más adelante. También es importante mencionar que es más probable que la permeabilidad intermercados y la consecuente circulación de la mano de obra se dé

más a nivel regional que a nivel nacional, distinción que se hace importante porque es factible suponer que las políticas regionales variarán (horticultores texanos *vis-à-vis* horticultores californianos) y que consecuentemente los intereses regionales tendrán un peso específico distinto o diferencial cuando en Washington se discuta (o se genere) una política laboral que tome en cuenta a la mano de obra mexicana. Esto también tiene consecuencias negociadoras, pues es posible pensar que, aunque a nivel nacional en Estados Unidos no se quiera negociar un acuerdo general que incluya la mano de obra mexicana, sí podría haber acuerdos regionales o aun sectoriales que utilicen mano de obra originaria de México.

CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA DE MANO DE OBRA MEXICANA EN ESTADOS UNIDOS

La característica principal de la discusión sobre la mano de obra mexicana que labora o intenta laborar en Estados Unidos es su énfasis sobre la naturaleza de la oferta de mano de obra; esta preocupación está interrelacionada intrínsecamente con la otra preocupación de "controlar los flujos de trabajadores indocumentados" hacia Estados Unidos, es decir, la pregunta básica de este tipo de análisis no es sobre la naturaleza del trabajo, de los mercados laborales, etc., sino sobre la *calidad migratoria* de los miles de hombres y mujeres que viajan a ese país a trabajar. De esta manera, la preocupación sobresaliente es la de averiguar si los mecanismos de control representados por las leyes migratorias de ese país han logrado detener el flujo de mano de obra; este énfasis queda claro en obras clave como el informe reciente de la Rand Corporation (Crane, Keith *et al.*, 1990). A este énfasis sobre los factores de la oferta se contraponen los trabajos más recientes de Wayne Cornelius, como el que aparece en el volumen sobre migración de la Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos.

Una de las dimensiones que aparecen íntimamente relacionadas con el factor de la demanda de mano de obra en Estados Unidos es aquella que trata los cambios demográficos de la población estadunidense y sus efectos sobre los mercados laborales de ese país. Igualmente se ha hecho la conexión entre la estructura poblacional de México y su relación con los mercados laborales de Estados Unidos, tomando como variable intermedia la

propia estructura poblacional de Estados Unidos; el trabajo original y clave de Clark Reynolds (Reynolds, Clark W., 1980) hace esta relación, y últimamente el tema lo vuelve a retomar Manuel García y Griego en su estudio para La Comisión Bilateral sobre las Relaciones México-Estados Unidos (Cornelius y Bustamente, 1989).

Estos trabajos de carácter demográfico llegan a dos conclusiones importantes: primero, que la estructura poblacional de Estados Unidos ha cambiado de tal manera que se han abierto puestos en los mercados laborales del país y que esto suscita una demanda constante de mano de obra extranjera; y en segundo lugar, que la estructura demográfica de México ha evolucionado de tal manera que éste se encuentra en la posición de ofrecer la mano de obra necesaria para ocupar los espacios vacantes en Estados Unidos, como se pudo observar en el cuadro 1. Es decir, que existe una *integración orgánica*, por lo menos a un nivel demográfico, de las poblaciones de México y de Estados Unidos. La pregunta clave para este trabajo es: ¿Cuáles son y en qué consisten estos espacios vacantes? En otras palabras, ¿cuál es la naturaleza de la demanda y cómo se conforman los mercados laborales que ocupan mano de obra de origen mexicano?

MERCADOS LABORALES ESTADUNIDENSES Y LA PARTICIPACIÓN MEXICANA: UN MODELO CONCEPTUAL

Sistema general de trabajo y subsistemas

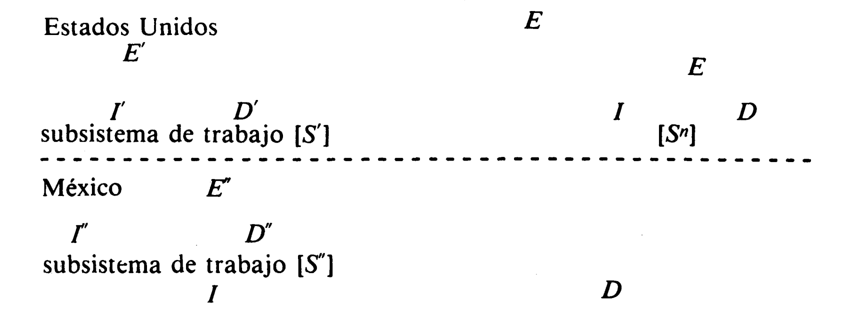
En esta sección quisiera formular un planteamiento teórico cuya finalidad es la de conceptualizar la integración *de facto* existente entre los mercados de mano de obra mexicanos y los de Estados Unidos. En segundo lugar, quisiera relacionar esta conceptualización con la discusión sobre estrategias negociadoras mexicanas que pueden derivarse de estos planteamientos conceptuales. La presentación de este modelo intenta profundizar sobre la noción de "mercado laboral" que se viene considerando tanto en este trabajo como en la discusión que trata sobre la incorporación de la mano de obra mexicana en puestos de trabajo en Estados Unidos.

Partimos de una premisa inicial diciendo que para fines generales la relación que incorpora mano de obra mexicana en Estados Unidos está caracterizada por la existencia de un *sistema de trabajo* que incorpora tanto a mexicanos como a estaduni-

denses; como consecuencia de este primer supuesto tenemos que cualquier medida o medidas que influyan sobre este sistema, ya sea restringiendo la oferta o la demanda, como lo son la intervención de las autoridades migratorias de Estados Unidos o la ley Simpson-Rodino que impone sanciones a los empleadores de mano de obra "indocumentada", tenderán a afectar la operación de este sistema de trabajo. Las perturbaciones al sistema pueden tener distintos grados y esto es tan reconocido dentro de Estados Unidos que existen mecanismos formales para asegurar la operación del sistema, como lo es el programa de visas H2 para trabajadores agrícolas extranjeros dentro del sector agrícola. Una segunda premisa es que este sistema de trabajo no se define por una situación de equilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra. Más bien, la falta de equilibrio en el sistema se da por la falta de integración entre los múltiples subsistemas de trabajo o por desequilibrios dentro de estos subsistemas de trabajo que operan dentro del sistema general. A esto se puede añadir que es la falta de equilibrio en los subsistemas la que permite el flujo de mano de obra de un país a otro.

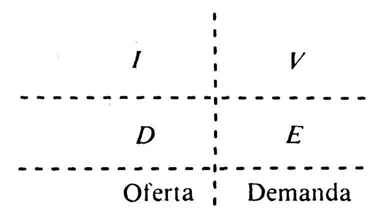
El sistema general, así como sus subsistemas, están compuestos por personas empleadas (E), por desempleados (D) y por aquellas personas que no participan en el sistema de trabajo por una razón u otra, pero que pudieran participar si su condición original lo demandase (I); los subsistemas y el sistema general tienen igualmente un número de puestos de trabajo en los que pueden incorporarse las personas que llamamos "trabajadores" (V). Estos planteamientos pueden esquematizarse de la siguiente manera:

Figura 1
Sistema general de trabajo



De esta manera, las fuerzas de la oferta y la demanda están compuestas como lo señala la figura 2.

Figura 2



Donde $E = E's' + E''s'' + E^{sn} - D's' + D''s''$ y
$V = E - D + I$

La descripción del sistema general de naturaleza bilateral es probablemente más fácil de realizar que la de las interacciones bilaterales de sus correspondientes subsistemas de trabajo. Es decir, la relación entre S'(eua) y S''(mex). No se trata aquí de que haya una equivalencia exacta entre S' y S'' (de hecho no debería existir ya que los parámetros generales en donde opera el sistema de trabajo general variarán entre México y Estados Unidos). Aun así, conceptualmente es necesario saber, por ejemplo, si $E' = E''$ para saber si las características de $V' = V''$ y así saber si los mexicanos están en posición de llenar los puestos vacantes existentes en Estados Unidos. De esto podemos deducir que si de hecho, $E' = E''$ o $V' = V''$, entonces se estaría describiendo el mismo sistema laboral, o uno cuyo nivel de integración es sumamente elevado. La correspondencia o falta de correspondencia entre S' y S'' sirve para especular también sobre las ventajas comparativas de los factores de la producción que pueden existir entre S' y S''.

Para los fines de este trabajo, se puede deducir entonces, que si $S' = S''$, no habrá posibilidades de negociar un acuerdo cuando los costos de los factores son iguales, ya que el costo de mano de obra será igual a través de todo el sistema de trabajo; es decir, que los costos del factor mano de obra serán los mismos en Estados Unidos que en México, presentando una situación donde no existen ventajas comparativas de S' sobre S'' o viceversa. Es necesario aclarar asimismo que para que exista la movilidad de la mano de obra de S' hacia S'' ($S'' \rightarrow S'$ describe

la situación real) es necesario que no exista una equivalencia o equilibrio entre S' y S''.

Relaciones entre subsistemas de trabajo

Los desequilibrios descritos hasta ahora están relacionados a los costos de E y de la elasticidad de la demanda de V. Resulta obvio que la movilidad internacional de la mano de obra de S'' hacia S' no se dará si $E(V)$ es mayor en S'' que en S'. Igualmente, si la elasticidad de la demanda de V' en S' es *reducida*, es difícil imaginarse cómo es que la mano de obra se movilizará de S'' hacia S' (describiendo la movilidad internacional). La discusión sobre posibles ventajas comparativas de S'' sobre S' está relacionada a los costos de E_s; sin embargo, en la siguiente sección quisiera tocar este tema enfocando no sobre la relación entre S' y S'', sino sobre la relación que afecta el sistema de trabajo y que está dada por la relación entre S' y S^n (que describe lo que llamaremos relaciones intrasectoriales no internacionales).

Esta relación ya se describió anteriormente y afecta la percepción del número de puestos V que pueden existir en un sistema de trabajo, motivando la movilidad internacional de la mano de obra ($S'' -> S'$) y posiblemente afectando los costos de E, influyendo de esta manera sobre las ventajas comparativas que inducen a la transferencia de S'' hacia S'. Esta discusión nos lleva necesariamente a la cuestión de si la movilidad internacional y el volumen de la mano de obra indocumentada de México hacia Estados Unidos ha sido lo suficientemente grande como para afectar los costos de $E_{s1 \ldots n}$ y de la estructura de $V_{s1 \ldots n}$, a tal punto que:

> desaparece cualquier incentivo de negociar un acuerdo que involucre mano de obra mexicana en forma de un servicio que tenga una ventaja comparativa si a través de los movimientos $S' <-> S^n$, influidos por el flujo S'' llegan a superar a VE, creando de hecho una situación de desempleo.

La mayoría de los observadores y especialistas sobre el tema de la migración internacional de mexicanos hacia Estados Unidos coinciden en que la ley Simpson-Rodino no ha tenido el efecto deseado de "controlar" el flujo migratorio indocumentado. La susodicha "necesidad" de requerir documentación para

obtener trabajo en Estados Unidos no ha creado una ampliación de los puestos de trabajo (V) para trabajadores legalmente documentados, sino que más bien se ha multiplicado el uso de documentación falsa; en este sentido, Wayne Cornelius escribe: "The proliferation of bogus documents and their use to gain employment in the U.S. is one of the most conspicuous features of the post-1986 IRCA implementation experience". (Cornelius, 1990, p. 49.) Pero para nuestros efectos es más importante lo dicho por este mismo autor:

> This perception of continued access to the U.S. labor market was strongest among the prospective first-time migrants to the U.S., 71 percent of whom believe that unauthorized immigrants could still get jobs in the United States (Cornelius, 1990, p. 48).

Por otro lado, el informe de la Rand sobre los efectos de la IRCA en los flujos migratorios llega a la siguiente conclusión:

> ...the analysis suggests that the supply of low skill labor did not decline in cities with larger illegal alien populations. These results suggest that employer sanctions did not have their intended effect of reducing the flow of illegal aliens (Bean, F. *et al.*, 1989, p. 80).

Aun con este tipo de información no queda claro si $V < E + D$, y por lo tanto se puede suponer que todavía existen puestos que pudiesen ocupar un flujo negociado (controlado) de trabajadores desde S'' que pueden ofrecer servicios con una ventaja comparativa. La información sobre la relación empírica entre V y S'' no existe; aun así, observaciones hechas por este autor en el condado de San Diego indican que el nivel de desempleo entre la población mexicana que no cuenta con documentos para trabajar legalmente en Estados Unidos ya sobrepasa el número de puestos (V), es decir, que existe el desempleo entre esta población. Otros analistas han comentado sobre situaciones similares en las áreas urbanas de los condados de Los Angeles y de Oakland, California. ¿Cómo explicar la aparente contradicción entre los números constantes en el flujo de mano de obra que cruza la frontera norte de manera indocumentada y la aparente saturación de V? Una explicación ha sido ya mencionada en este trabajo, y trata sobre la permeabilidad de los mercados de mano de obra no especializada, es decir, que existen transferencias de mano de obra entre los subsistemas de trabajo, entre S' y S^n.

Quisiera proponer que la indefinición de V está dada por la tasa o ritmo de transferencias entre S' y S^n, o sea:

1) que entre más elevada sea esta tasa, V aparecerá mayor;
2) si disminuye esta tasa, V disminuirá hasta que aparezca D de manera explícita.

El informe de la Rand presenta información indirecta a este respecto; el análisis que ellos hacen lo relacionan con los efectos de la IRCA y sus sanciones a los empleadores sobre los mercados laborales y concluyen:

> Based on the wage results, we find some evidence that the supply of carwashers declined in cities with more illegal aliens... We found no evidence of a decline in the supply of labor for dishwashers... In short, this analysis does not support the hypothesis that there has been a decline in the supply of undocumented workers because of employer sanctions (Bean, F. *et al.*, 1989, p. 83).

En relación con el argumento que se viene desarrollando en este trabajo, independientemente de si las sanciones a los empleadores han sido efectivas o no, la información presentada anteriormente sí da una idea de que se está dando la rotación entre S' y S^n y que por lo tanto V no ha sido completamente saturada; esto no es decir que se puede considerar a V como un valor infinito, o que la tasa de intercambio entre S' <--> S^n es igualmente infinita.

Debe ser preocupante tanto para México como para Estados Unidos que la proporción del flujo de mano de obra llegue a tales dimensiones que se creen situaciones de desempleo entre la población que viaja de México hacia Estados Unidos en busca de empleo; es decir, es necesario tener una estimación realista de V porque este valor determinará futuras negociaciones sobre el flujo de mano de obra mexicana a los mercados estadunidenses. La discusión sobre las dimensiones de este problema todavía no comienzan entre especialistas académicos, pero sí se ha suscitado una discusión amplia (y bastante negativa) sobre el problema en las comunidades estadunidenses afectadas por el desempleo visible de mexicanos.

Hasta ahora, la evidencia existente parece indicar que V ha excedido la oferta de mano de obra; dentro del sistema explicativo expuesto en este trabajo, esto sería posible solamente por dos

factores: primero, porque *V* de hecho es superior a la oferta $[V > (D + I)]$; segundo, porque la tasa de movilidad horizontal entre V^1 y $V^2 \ldots V^n$ excede la oferta. Al aumentar la oferta, la tasa de movilidad tiende a disminuir porque el trabajador teme perder su empleo y por lo tanto tiende a continuar más tiempo en ese mismo puesto, y es bajo estas condiciones que se manifiesta el desempleo.

El argumento que se viene presentando tiene que ver con la sincronía entre el flujo de mano de obra y la rotación horizontal de trabajadores en distintos puestos. Este fenómeno puede visualizarse tal como lo indica la figura 3.

En esta figura puede apreciarse cómo es que, si no existe sincronía entre el flujo de mano de obra que viene de México y el desplazamiento horizontal de ésta, entre puesto y puesto de los distintos mercados laborales de Estados Unidos, entonces parece que el fenómeno del desplazamiento entre V^1 y V^2 (entre puestos laborales) es independiente del fenómeno del flujo laboral internacional. De hecho, la sincronía entre estos dos fenómenos se da dependiendo de la tasa de movilidad horizontal y la intensidad del flujo de mano de obra internacional. Así, el desempleo entre trabajadores (tanto de los flujos internacionales como de obreros radicados en Estados Unidos) se dará cuando aumente el flujo internacional de trabajadores y disminuya la rotación entre puestos de trabajo, estableciendo la sincronía entre movilidad horizontal y flujos internacionales de mano de obra.

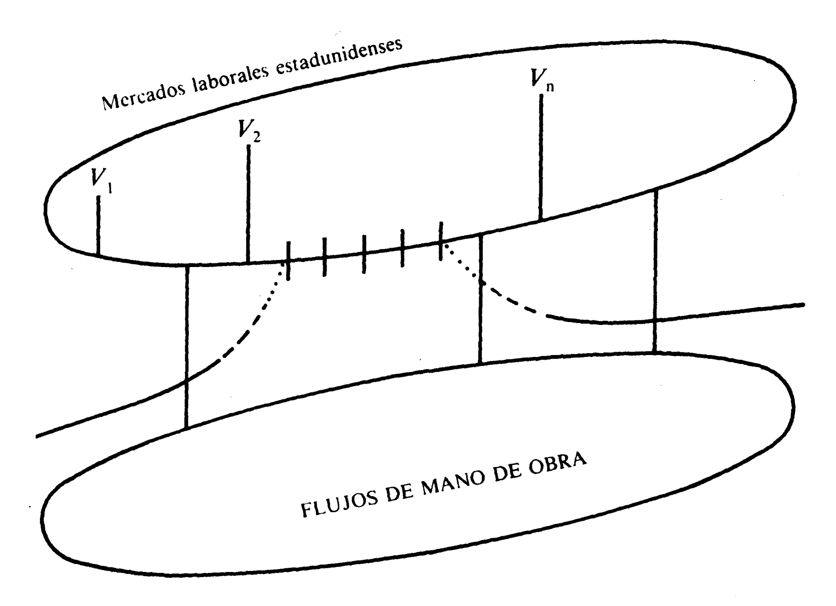
Estrategias de negociación y el sistema de trabajo

El debate en Estados Unidos sobre el tema del flujo de "trabajadores indocumentados" y de la necesidad de "controlar" sus fronteras tiene varias dimensiones, y vale la pena resaltar dos de ellas; en primer lugar, el tema del "control" es casi de carácter natural dada la primacía del Estado-nación con su exaltación de las fronteras y de la capacidad de ejercer la soberanía en el propio territorio. Aunque esto parezca anacrónico, este sentimiento nacionalista es muy fuerte en Estados Unidos, en donde aunque ha disminuido el llamado *destino manifesto*, no ha desaparecido del todo. Es decir, el ejercicio de la soberanía mantiene el carácter del Estado norteamericano, y por lo tanto, si éste no puede ejercer el control sobre los flujos de población por sus fronteras,

se pone en duda no solamente la eficiencia del aparato de control sino del propio Estado.

En segundo lugar, este argumento de naturaleza política se complementa con las medidas "retributivas" de criminalizar el hecho de cruzar la frontera de manera indocumentada; dicho de otra manera, si el Estado no puede ejercer un control en su territorio, el individuo y su comportamiento son clasificados como criminales. Asociados a estos argumentos políticos, existen aquellos de índole económica e ideológicos.

Figura 3
Sincronía entre mercados laborales y flujos de mano de obra



Aquí los argumentos no son tan claros porque la evidencia que los soporta se manipula constantemente; aun así, se dice que el trabajador indocumentado:

a) Le cuesta al Estado norteamericano —ya sea al nivel federal, estatal o municipal. En este contexto se argumenta que no paga impuestos, utiliza los servicios médicos y escolares, y es sujeto ilegal del sistema de transferencias que incrementa el bienestar social de la ciudadanía norteamericana.

b) Quita empleos a los trabajadores con el derecho de laborar en Estados Unidos. Asociado a este argumento está el que sostiene que por los números enormes de este tipo de trabajadores, hay una tendencia a presionar los salarios hacia abajo.
c) Padece de enfermedades contagiosas que habían sido erradicadas en Estados Unidos y pone en peligro a la ciudadanía.
d) Por la naturaleza clandestina de su entrada a Estados Unidos, se ve forzado a seguir viviendo de manera clandestina, y padece la explotación y la violación de sus derechos humanos; estas condiciones crean un sustrato de trabajadores incompatible con la naturaleza democrática de la sociedad norteamericana.

Toda esta argumentación se hace relevante para nuestros propósitos por las características reales o percibidas de la población obrera que transita hacia Estados Unidos para trabajar. En este contexto, el argumento de que el flujo de $S'' -> S'$ tiene niveles mínimos de capacitación, y por lo tanto es un flujo inadecuado (si no indeseable) para una sociedad posindustrial, es un argumento que cuestiona para qué se necesita esta población en una sociedad caracterizada por sistemas complejos de información, donde la telemática comienza a predominar y donde los "conocimientos" tienden a predominar en los diversos sistemas de producción. La falta de capacitación y especialización de un grupo sustancial de la mano de obra, se dice, poco aumenta la productividad del trabajo y la competitividad norteamericana en los mercados mundiales.

La investigación del Cañón Zapata de El Colegio de la Frontera Norte indica que cerca del 90% de los que cruzan la frontera de México hacia Estados Unidos completaron nueve años de estudio, y la gran mayoría terminaron los seis años de la escuela primaria, como lo indica el cuadro 4.

Más allá de la frontera, los trabajadores mexicanos aún siguen empleados mayoritariamente en actividades agrícolas. El cuadro 5 indica el trabajo que tenía el trabajador en su último empleo en Estados Unidos.

Los datos obtenidos por El Colegio de la Frontera Norte corresponden con los resultados de una investigación llevada a cabo en tres comunidades mexicanas de Los Altos de Jalisco por Wayne Cornelius, donde este autor desagrega la información en "ocupación antes de su última migración" y su ocupación más reciente en Estados Unidos.

Cuadro 4
Años de escolaridad de la población que cruza sin documentos hacia Estados Unidos

Escolaridad (años)	*Frecuencia*	*Porcentaje*
0	599	4.6
1	204	1.6
2	543	4.2
3	1 077	8.3
4	754	5.8
5	796	6.2
6	3 019	23.4
7	513	4.0
8	758	5.9
9	1 846	14.3
10	363	2.8
11	398	3.1
12	505	3.9
Subtotal*	11 375	88.1

* No representa todos los niveles escolares obtenidos a la encuesta.
Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, Proyecto Cañón Zapata.

Cuadro 5
Ocupación previa en Estados Unidos

	Porcentaje
No se aplica	54.1
Actividades asociadas al sector turismo	4.4
Servicio doméstico (limpieza, jardinería, etc.)	7.6
Otros servicios (hospitales, oficinas, escuelas)	2.9
Actividades agropecuarias	16.0
Industria de transformación	4.1
Industria de la construcción	8.2
Por su cuenta	0.8
Total	98.1

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, Proyecto Cañón Zapata.

Lo que se puede apreciar en esta información es que, aunque las actividades agrícolas todavía son predominantes, es importante resaltar la diversificación hacia otras áreas de la economía —después de haber ingresado a Estados Unidos. En otras palabras, el 39.1% de este flujo se encuentra empleado en el sector

Cuadro 6
Sector de empleo antes de su última migración y durante su última visita a Estados Unidos
(porcentajes)

Sector	*Empleo anterior en México (n = 631)*	*Empleo más reciente en Estados Unidos (n = 891)*
Agrícola	75.8%	41.0%
Servicios	5.4	15.2
Comercio al menudeo*	5.9	12.5
Manufacturas	4.0	13.4
Construcción	9.0	18.1

* Incluye restaurantes.
Fuente: Cornelius, 1990, p. 40.

"servicios", porcentaje igual al que se halla laborando en actividades agrícolas. Lo significativo de esta información reside en lo que se podría clasificar como la "intercambiabilidad" del adiestramiento de la mano de obra mexicana. Es decir, que existe la capacidad o flexibilidad de aprender nuevas tareas o ajustar habilidades adquiridas en empleos anteriores, lo que apoya nuestro argumento de la permeabilidad entre S' y S''. Pero tal vez estos datos son indicativos de que la población trabajadora de México tiene conocimientos básicos y de que con poco adiestramiento puede ser ocupada en una multiplicidad de sectores productivos, ya sea a nivel nacional o internacional. Es en esta capacidad donde pueden residir las ventajas comparativas aún no explotadas.

La búsqueda de estas ventajas comparativas está relacionada con el nivel de calificación de la mano de obra mexicana y con su capacidad de adaptación laboral. Quisiera en adelante llevar la discusión hacia las estrategias y mecanismos apropiados para aprovechar estas ventajas dentro de un sistema de trabajo binacional.

Una de las dificultades que tiene el trabajador mexicano en Estados Unidos para conseguir un empleo estable y justamente remunerado es su aparente falta de calificación, aunque como se comentó anteriormente, la mano de obra mexicana demuestra una alta flexibilidad para ajustarse a distintas tareas. Los pocos años de educación formal que tiene esta mano de obra, en combinación con los múltiples estereotipos que tienen los esta-

dunidenses sobre los mexicanos, siguen determinando el tipo de empleo que éstos obtienen. Dicho esto, cabe aclarar que, por ejemplo, en el área urbana de San Diego, California, existen suburbios completos construidos con esta mano de obra, donde se combinan tareas tan distintas como ladrillería, carpintería, trabajo de electricista, plomería y jardinería, actividades todas ellas especializadas y en las que difieren considerablemente los materiales usados en Estados Unidos de los que tradicionalmente se utilizan en México en la industria de la construcción; entonces, el obrero no solamente tiene que aprender la actividad en sí, sino que se tiene que ajustar al uso de materiales bastante distintos a los mexicanos. Todas estas actividades requieren de ciertos conocimientos y adiestramiento y no se pueden clasificar como *unskilled work*. Esta misma condición existe en el sector agrícola, donde aun las tareas de recolección (pisca) de productos se tienen que hacer eficientemente y requieren de conocimientos igualmente especializados que no tiene la población norteamericana que pudiera laborar en ese sector; de hecho, la especialización de la mano de obra mexicana en tareas de tipo agrícola es uno de los factores que mantienen la competitividad de la agricultura norteamericana en ciertas regiones del país como el estado de California (Runsten, D., 1981, y Martin, s.f.).

De los argumentos que se han expuesto antes, pueden desarrollarse un número de políticas que afecten las posibilidades de obtener cualquier tipo de acuerdo sobre la utilización de mano de obra mexicana en Estados Unidos.

LA CERTIFICACIÓN DE LA MANO DE OBRA MEXICANA

Contratos por cuenta propia

Hasta ahora, los flujos de mano de obra de México hacia Estados Unidos están compuestos de movimientos poblacionales en busca de salarios que resuelvan las necesidades de una población cuya seguridad económica siempre ha sido precaria. En este contexto, la decisión de emprender la marcha hacia el norte en busca de trabajo siempre ha sido una decisión individual (enmarcada dentro de la economía doméstica familiar). La apertura institucionalizada de mercados laborales donde hubo una participación gubernamental solamente ha ocurrido en dos ca-

sos; el primero durante la Segunda Guerra Mundial, con el acuerdo ferrocarrilero por el cual trabajadores mexicanos laboraron en los ferrocarriles estadunidenses escasos de mano de obra, y el segundo, durante el famoso acuerdo de braceros. Estos dos casos demuestran la posibilidad de articular los mercados de trabajo de México y Estados Unidos con un cierto grado de planificación y consideración por la mano de obra mexicana (Driscoll, 1985). Aún más, la problemática relacionada con este flujo de mano de obra, cuya característica principal es la toma de decisiones individuales (o domésticas), es el tema de una de las áreas de la relación bilateral entre México y Estados Unidos que más problemas causan y han causado a través del tiempo. Es este flujo poblacional al que se le debe dar solución para mejorar las relaciones entre los dos países. En la siguiente sección se propone un mecanismo para emprender un nuevo camino hacia la nueva integración de los mercados de mano de obra entre México y Estados Unidos.

Aunque el elemento de control de los mercados laborales es de importancia fundamental, no deben olvidarse los otros dos criterios que están detrás de este último. Se trata de facilitar a la población la posibilidad de obtener mayores ingresos por un lado, y por otro, se esperaría que los múltiples recursos que el país ha invertido en su población no se pierdan a través de la emigración. Un tercer elemento de vital importancia para México es el de poder rescatar no solamente las famosas "remesas" de la población que está laborando en Estados Unidos, sino poder hacer uso de la acumulación de capital que hace esta población y que por ahora se queda en el "norte". Enmarcar los flujos laborales dentro de un contexto de "legalidad" negociando los servicios de la mano de obra, sentaría las bases para que esta acumulación fluyera de nuevo hacia México sin las barreras que existen actualmente.

Un primer punto que debe recalcarse es aquel que señale la diversidad en el adiestramiento de la mano de obra mexicana y de la capacidad del gobierno de México de certificar su nivel de adiestramiento. Unido a esto está el hecho de los costos que México ha pagado para que su población aumente su nivel educativo y los recursos que se pierden cuando su población toma la decisión de emigrar (Bustamante, 1990). En este sentido, la emigración ciertamente va en contra del interés nacional. Si se acepta la premisa (aún bastante cuestionable) de que la población que se mueve hacia el norte siempre lleva la intención de

quedarse (de emigrar) hacia Estados Unidos, entonces, las propuestas que siguen estarían encaminadas a romper ese ciclo y a convertir la "migración" en un simple flujo de mano de obra donde exista la posibilidad bilateral o multilateral de imponer ciertos controles institucionales para así obtener un cierto control de los mercados de mano de obra entre México y Estados Unidos.

Algunas características de la mano de obra mexicana que cruza hacia Estados Unidos ya han sido señaladas anteriormente, y se hizo énfasis en la preponderancia de los trabajadores del sector agrícola (cuadros 2 y 6). Es decir, la evidencia tiende a indicar que existe una falta de diversificación en los mercados laborales en México, especialmente en las áreas de las que tradicionalmente manda a su mano de obra a Estados Unidos (cuadro 6). Información generada por Germán Vega del Departamento de Estudios de Estados Unidos de El Colegio de la Frontera Norte, quien hizo un censo poblacional en tres pueblos de los Altos de Jalisco, muestra una situación similar, que se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7

	Porcentaje
Actividades agrícolas	51.8
Actividades en la construcción	11.1
Actividades no remuneradas	24.5
Pequeños negocios (servicios y manufactura)	3.9
Obreros	2.9
Empleados en servicios	2.6
Subtotal	96.8

Esta misma investigación muestra una situación opuesta (la desconcentración en el empleo) una vez que la mano de obra mexicana llega a Estados Unidos, lo que se ilustra en el cuadro 8.

Una primera interpretación de esta información es que en México forzosamente se retiene a parte de su población en una actividad económica (agricultura) en la que no se quiere participar, ya que en el momento que se presentan nuevas posibilidades de empleo, los "agricultores" inmediatamente se convierten

Cuadro 8
Empleo obtenido en Estados Unidos

	Porcentaje
Actividades agrícolas	20.5
Actividades en la construcción	13.7
Actividades no remuneradas	13.2
Pequeños negocios (servicios y manufactura)	1.1
Obreros	20.5
Empleados en servicios	22.9
Servicios personales	5.3
Subtotal	97.2

en otra cosa. La rigidez en los mercados de mano de obra existente en México es resultado de la falta de oportunidades, de mercados laborales poco diversificados.

En este contexto, México tiene que responder no apoyando el *statu quo* sino mirando hacia las actividades que su mano de obra está capacitada para emprender, lo que se demuestra diariamente con la participación de mexicanos en los distintos mercados de mano de obra estadunidenses. En este sentido, México puede certificar el adiestramiento *de facto* de su mano de obra (tal como se expresa en los mercados laborales de Estados Unidos) de manera sectorial. Los sectores más apropiados por la participación de mano de obra mexicana serían:

1. Sector agrícola
2. Actividades de la construcción
3. Obreros en la manufactura
4. Sector servicios

Aunque a primera vista estos sectores parecerían limitados en su extensión, de hecho comprenden una multiplicidad de empleos; por ejemplo, el sector de manufacturas comprende desde operadores de máquinas-herramientas, fundidores, empacadores y ensambladores de equipo electrónico, hasta cargadores. Una investigación del Departamento de Estudios de Estados Unidos de El Colegio de la Frontera Norte identifica aproximadamente 65 categorías ocupacionales de la mano de obra mexicana mientras está en Estados Unidos.

Este trabajo ha señalado las características más sobresalientes del flujo de mano de obra mexicana hacia Estados Unidos.

Este flujo, además de tener características históricas, mantiene una intensidad constante a través del tiempo, independientemente de todas las medidas estadunidenses por detenerlo. Como resultado de las características y la intensidad del flujo laboral de México hacia Estados Unidos, este trabajo propone la certificación del adiestramiento de la mano de obra mexicana.

Esta certificación cumple con dos propósitos principales: en primer lugar, se le otorga al obrero mexicano su debido lugar dentro de un esquema internacional de la producción de bienes y servicios, y en segundo, se obtiene un control que permita articular los mercados de mano de obra mexicano y estadunidense de una manera más eficiente. Como consecuencia de estos dos factores, se sirve al interés nacional de México, por un lado aumentando la eficiencia de su economía al identificar ciertos mercados laborales nacionales e integrarlos a la economía internacional, y en segundo lugar, al ser partícipe de la acumulación que hace la mano de obra mexicana mientras trabaja en el extranjero.

La decisión de imponer un control sobre los mercados laborales a nivel internacional está encaminada a responder a uno de los problemas más agudos de la relación bilateral entre México y Estados Unidos: el cruce indocumentado de mano de obra. Dentro de este contexto, la certificación de la mano de obra tiene el propósito de detener el flujo indocumentado e irrestricto de trabajadores al facilitar el cruce hacia Estados Unidos de trabajadores con un certificado de adiestramiento, y al proveer la información necesaria sobre posibilidades de trabajo en ese país, además de crear las condiciones y mecanismos necesarios para que el obrero obtenga un contrato de empleo.

La participación de la mano de obra mexicana en los mercados laborales de Estados Unidos bajo las condiciones mencionadas anteriormente no implicaría el cruce libre de obreros hacia ese país sino que estaría condicionada a la demanda específica de los empleadores norteamericanos, es decir, a la existencia de un contrato previo al cruce de la frontera.

La demanda de mano de obra se haría manifiesta por la publicación de la información sobre los distintos trabajos existentes en Estados Unidos, correspondientes a los sectores antes negociados; esta información sería distribuida por Estados Unidos en centros especiales establecidos en México para estos propósitos. El proceso de contratación de mano de obra por cuenta propia se esquematiza en la figura 4.

Figura 4

Mecanismo de certificación →	Sectores negociados de mano de obra →	Centros de información →	Centros de contratación	
			nacionales	U.S.A.

Como puede apreciarse en este esquema, la contratación podría hacerse tanto en México como en Estados Unidos. La decisión sobre dónde se realizaría la contratación puede ser un elemento de negociación sobre liberalización progresiva. La divulgación de la información sobre los trabajos abiertos a mano de obra mexicana en Estados Unidos puede estar organizada de distintas maneras, tal como lo indica el cuadro 9.

Cuadro 9

		Ciudad	*Región*
Sector	Agrícola		
	Construcción		
	Servicios		
	Manufacturas		

Trabajo por cuenta ajena

La segunda forma como puede operacionalizarse la contratación de mano de obra es a través de empresas de servicios que utilizan la mano de obra como un factor que da competitividad a sus operaciones. En este contexto, la presencia y legitimidad de empresas que utilizan o quieren utilizar la mano de obra, tiene que ser un elemento de preocupación para los gobiernos involucrados en las negociaciones multilaterales sobre los servicios. En este sentido, el proceso de certificación va encaminado tanto a las empresas de servicios como a los trabajadores por cuenta propia.

La preocupación gubernamental debe estar dirigida tanto hacia la protección de los derechos laborales y humanos de los trabajadores contratados por las empresas de servicios, como a la protección de los derechos comerciales y legales de estas em-

presas. De esta manera, el proceso de certificación se expresa solamente en las siguientes dos dimensiones:

Figura 5
Organismo de certificación

Empresas de servicios	Mano de obra
$B_{s'}, B_{s''}$	$E_{s'}, E_{s''}$

Así quedan expresadas dos modalidades de la utilización de la mano de obra mexicana:

1. A través de las empresas de servicios (trabajo por cuenta ajena).

2. En forma individual (trabajo por cuenta propia).

De esta manera, $V_{s'} = (E_{s'} + E_{s''}) + (B_{s'} + B_{s''})$ donde corresponde a un *componente organizado* con obreros que trabajan por cuenta ajena, mientras que $E_{s'}$ y $E_{s''}$ representan a un *componente desorganizado* o *individual* cuya actividad laboral no está enmarcada por su asociación con alguna empresa que preste servicios en Estados Unidos, es decir, que son trabajadores por cuenta propia. Esto significa que mientras una empresa haya sido certificada como legítima, puede contratar mano de obra nacional para trabajar en el extranjero al igual que un trabajador por cuenta individual, tal como ha sido descrito anteriormente.

Esto significa que el proceso de certificación sería necesario tanto para empresas nacionales como internacionales que deseen utilizar el factor de la mano de obra mexicana para su uso fuera del país; en este sentido, a la empresa internacional se le estaría otorgando trato nacional al pedirle que cumpla con los mismos requisitos que las empresas nacionales. En segundo lugar, aunque una empresa haya sido certificada, la mano de obra mexicana no podría internarse en Estados Unidos sino hasta que exista un previo contrato con la empresa prestadora de servicios, es decir, que la empresa, acompañada de su mano de obra, no pueden internarse en Estados Unidos y buscar empleo antes de la existencia de un contrato. Aun así, habiendo obtenido la certificación mexicana, las empresas necesitan el derecho de asentamiento ("derecho de residencia") en Estados Unidos para competir en el mercado norteamericano, pues de otra manera la empresa estadunidense obtendría ventajas desequilibradas sobre sus homólogas que estuvieran registradas en México y sin la po-

sibilidad de conocer los mercados de Estados Unidos al no poder radicarse en ese país.

El argumento anterior implica que $E_{S''} + B_{S''}$ representaría el único flujo de mano de obra mexicana en los subsistemas de trabajo en Estados Unidos. Este flujo está compuesto, entonces, de mano de obra con grados variables de calificación, más empresas especializadas de servicios; en ambos casos, su presencia en los mercados laborales de Estados Unidos estaría legitimada por el otorgamiento por las autoridades mexicanas de un certificado semejante a una licencia para ejercer sus labores en cualquier mercado que la demande. La licencia de esta mano de obra sería el equivalente funcional a una patente, propiedad intelectual o garantía de calidad de un producto manufacturado. En este contexto, la mano de obra es indistinta de cualquier otro bien que se intercambia a nivel internacional.

Esta conceptualización tiene implicaciones sobre los planteamientos que se harán en la siguiente sección, que trata sobre la aplicabilidad de conceptos tal como se han planteado en el documento "Elementos para la realización de la segunda etapa del estudio nacional de la economía de los servicios" (Proyecto Secofi UNCTAD/PNUD, junio de 1989).

Recordemos entonces que el parámetro principal que caracterizaría el intercambio $S'' -> S'$, compuesto de E'' y B'', es la naturaleza licenciada de estos dos factores de la producción. De esta manera, la naturaleza intrínsecamente distinta de E'' y B'' va a determinar cómo se interpretan los distintos conceptos de aplicabilidad y las consideraciones de desarrolllo que han sido dos de los pilares sobre los que se asienta la postura negociadora de México.

APLICABILIDAD DE CONCEPTOS

Esta discusión se centra alrededor de dos ejes centrales: el desarrollo tal como ha sido conceptualizado en los documentos de trabajo (Secofi UNCTAD/PNUD), y los conceptos de aplicabilidad como han sido presentados a partir de la reunión ministerial de Montreal celebrada en noviembre de 1989. El concepto de desarrollo en relación con las negociaciones sobre servicios, está compuesto por dos premisas o elementos importantes: en primera instancia se reconoce que el sector servicios, igual que sucedió en décadas pasadas con las manufacturas, será el sector con ma-

yor dinamismo económico que proporcione posibilidades de desenvolvimiento económico para las naciones en posiciones ventajosas de competitividad; en segundo término, se considera necesario desarrollar el sector servicios de los países menos desarrollados para que éstos se encuentren en posición de competir a nivel mundial. La aplicabilidad de conceptos, entonces, se da en función del grado de desarrollo del sector servicios en los distintos países.

Los elementos conceptuales que hasta ahora se han desarrollado, en combinación con estas otras dos dimensiones, dan por resultado un esquema analítico de cuatro dimensiones, que se ilustra en la figura 6.

Figura 6

(I) Consideraciones del desarrollo	(II) Aplicabilidad de conceptos
(III) Certificación de: mano de obra (E″)	
Empresas (*B″*)	
(IV) Contexto nacional: México (*S″*) U.S.A. (*S′*)	

Este esquema permite ver el análisis que se necesita hacer relacionando aspectos de las varias dimensiones. En este contexto, las consideraciones del desarrollo mexicano imponen condiciones sobre el resto de este marco analítico, que se profundizarán en seguida. Dado el subdesarrollo del sector servicios en México, su falta de institucionalización, su desarticulación de las actividades manufactureras y su poca participación dentro del PIB, el mismo ha impuesto un condicionante de fuerza mayor en la posición negociadora de México —condicionante que recibe el nombre de *reciprocidad relativa*. El subdesarrollo del sector servicios y el concepto de reciprocidad relativa indican que la aplicabilidad de conceptos también se debe expresar en forma relativa, es decir, que no todos los conceptos pueden o deben negociarse al mismo tiempo, ni que después haber negociado uno o varios de ellos, éstos son igualmente aplicables entre países

con distintos niveles de desarrollo. Esto hace que la aplicabilidad de conceptos pueda conceptualizarse como una dimensión compuesta de etapas, algunas inmediatamente aplicables, mientras que otras quedan para ser puestas en vigor en el futuro. ¿Qué conceptos se deben negociar de inmediato y con qué profundidad de aplicabilidad es algo que se debe determinar en términos de las ventajas comparativas (la competitividad de cierta actividad) y el interés nacional mexicano (Del Castillo, 1989).

Mano de obra (E'') *vis-à-vis* empresas de servicios (B'')

El tratamiento diferencial de la mano de obra individual y la operación de empresas de servicios en relación con la aplicabilidad de conceptos comienza bajo la premisa inicial de que a ambas les ha sido otorgada una licencia, como se indicó anteriormente.

Transparencia

Si se considera el concepto de la transparencia, es bastante claro que éste tiene efectos distintos, lo que depende de que se trate de una empresa o de un trabajador individual. Este último solamente puede contratar su mano de obra, mientras que una empresa contrata un mayor número de trabajadores, donde lo que varía es la naturaleza misma del proceso de contratación; es decir, cuando se trata de un contrato colectivo que involucre a la unidad empresa, ésta necesita condiciones distintas para competir que si se trata de un solo individuo. La transparencia debe existir mediante la definición del costo del proyecto, su duración, la infraestructura necesaria para llevarlo a cabo, las opciones de subcontratación de servicios muy específicos, los requisitos administrativos y gubernamentales, etc. El trabajador individual decide su trabajo bajo un número más reducido de parámetros, entre los que sobresalen las consideraciones del salario. En este contexto, el concepto de la transparencia no está desasociado del concepto de la no discriminación y del trato nacional.

La no discriminación y el trato nacional

La no discriminación, aplicada a la mano de obra individual, debe estar regida por la reglamentación nacional (del país con-

tratante) sobre derechos civiles y laborales (incluso, si existe reglamentación internacional sobre derechos laborales [ILO], este lenguaje puede incorporarse a los contratos correspondientes a las empresas que ofrecen servicios transfronterios). Ambos conceptos tratan una dimensión asociada con la desaparición de cualquier tipo de barreras que den un trato diferencial a la mano de obra por su nacionalidad de origen. Es decir, estas barreras operan como barreras no arancelarias al comercio que discriminan contra productos importados.

Existen problemas difíciles con respecto al trato nacional a obreros y empresas mexicanas que operan temporalmente bajo contrato en Estados Unidos; estos problemas en su mayoría están asociados con el uso de servicios sociales, asistenciales y médicos por parte de los obreros mexicanos mientras se encuentren en territorio norteamericano. En este caso, habría que preguntar si las empresas y sus trabajadores pagan los impuestos norteamericanos correspondientes; con base en esta negociación se puede llegar a una tipología que identifique la naturaleza o *status* de la empresa con respecto a los derechos de la mano de obra mexicana mientras se encuentra bajo contrato en Estados Unidos. La figura 7 indica esta línea de pensamiento.

Figura 7
Estatus legal de la mano de obra en la utilización de servicios sociales en Estados Unidos

Nacionalidad de la mano de obra	Nacionalidad de la empresa Mexicana	Norteamericana		
Mexicana	con derechos	sin derechos	con derechos	caso nulo
Estadunidense	con derechos	caso nulo	con derechos	caso nulo
	Sí	No	Sí	No

Paga impuestos

Este esquema se complica al introducir la problemática de la "temporalidad" de la estancia en el extranjero, ya sea del trabajador o de las mismas empresas, en el sentido de que la perio-

dización de los contratos obtenidos puede ser irregular y por lo tanto tendría que existir algún mecanismo administrativo bilateral que determinara "cuántos" o cuáles derechos son los que se pueden otorgar a la mano de obra con una temporalidad irregular. Este tema de la temporalidad asociada con la irregularidad de los contratos, discutido en términos de los derechos de la mano de obra bajo contrato, no debe ser ajeno al concepto de la *liberalización progresiva*, concepto que se asocia principalmente con la apertura paulatina de mercados, aunque en este contexto habría que asociarlo también a la extensión de derechos laborales de la mano de obra mexicana.

La liberalización progresiva

Dentro del análisis que se viene haciendo, la liberalización progresiva debe considerarse dentro de varias dimensiones: en primera instancia hay que ver cuáles (a) ocupaciones y qué (b) volúmenes de mano de obra podrán internarse en el mercado laboral (S') de Estados Unidos. En segundo término, existe la problemática relacionada con las empresas; específicamente, hay que considerar el número aceptable de ellas, ya sea con derecho a residencia o con acceso temporal. Una segunda problemática asociada con las empresas concierne a los mercados laborales en que éstas podrán competir (V'); un posible acercamiento a esto debe ser la consideración de *joint ventures* que combinen, ya sea la nacionalidad o cualquiera de los factores de la producción. Es decir, este tipo de empresa podrá tener menos problemas para penetrar los mercados extranjeros que una empresa completamente foránea. De esta manera, la liberalización progresiva está relacionada con la manera como se trate la cuestión de la inversión extranjera directa.

Se puede especular sobre el ritmo de la liberalización en cuestiones de la mano de obra cuando entra en juego la variable de la inversión extranjera, es decir, que puede suponerse que una primera apertura del mercado estadunidense a la mano de obra mexicana podría estar asociada a algún tipo de *joint venture*. Esto sería completamente esperado por las empresas estadunidenses que quieran operar en México. Independientemente del país donde esté trabajando la empresa, su previa especialización en el mercado resultaría en la apertura a la mano de obra con una naturaleza sectorial o restringida. Otros condicionantes también pueden ser operativos en las primeras etapas de un

acercamiento sobre servicios, como pudieran ser las condiciones sobre la combinación de los factores de la producción —es decir, situaciones bajo las cuales se especifique el "contenido" de mano de obra mexicana, de capital, de factores tecnológicos, etc. En la siguiente sección quisiera indicar cómo España trata la cuestión de los flujos de la mano de obra en un contexto de creciente integración con la Comunidad Económica Europea en preparación hacia 1992.

La experiencia de España

La experiencia española se toma en consideración, no porque los flujos de mano de obra de mexicanos hacia Estados Unidos sean similares a los flujos laborales desde o hacia España, sino porque este país ha tenido que confrontar dos realidades que han impactado su legislación laboral: la primera fue el éxodo masivo de trabajadores españoles contratados para laborar en distintos países de Europa, y la segunda es el ajuste que ha sido necesario llevar a cabo para adaptarse al proceso de integración europea instigado por la Comunidad Económica. En este contexto, la legislación laboral española muestra o es indicativa de categorías analíticas que ayudan a entender cómo podrían llevarse a cabo negociaciones (bilaterales de México con Estados Unidos o multilaterales) sobre el tratamiento de la mano de obra mexicana en Estados Unidos.

Al considerar la experiencia europea en relación con los flujos de la mano de obra, la legislación española diferencia entre trabajadores nacionales y extranjeros, y distingue tres dimensiones:

> La situación [de trabajadores españoles] depende de las condiciones establecidas en el contrato de trabajo de la legislación laboral del país correspondiente y de la existencia de convenios con España.

Estas tres dimensiones han sido tratadas a lo largo de este análisis; para los trabajadores extranjeros que laboran en España, la legislación define una serie de tipos de permisos (Ley orgánica 7/85, arts. 15 al 19) en los que se hace la dicotomía que ya se estableció antes entre trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena (contratados por empresas).

Establecida esta dicotomía, es interesante señalar que única-

mente se necesita un permiso de residencia si la duración del empleo supera los tres meses; sólo bajo estas condiciones, el trabajador por cuenta propia tiene que presentarse en la Dirección General del Instituto Español de Emigración. Asisten también a esta Dirección aquellas empresas que contratan a más de 100 obreros. De otra manera, los trabajadores extranjeros solicitan sus permisos de trabajo en la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social. Los procedimientos, según la ley, son los siguientes:

> Una vez concedido el permiso de trabajo por la autoridad laboral, lo remitirá a la autoridad gubernativa competente para la concesión del permiso de residencia si procede. En el caso de permisos de duración inferior a 90 días se le entregarán directamente al interesado...

Como puede apreciarse, estos procedimientos no involucran a las autoridades migratorias sino a las autoridades laborales, lo que depende de la estancia del trabajador en España; solamente entran en función las autoridades migratorias si se trata de periodos superiores a los tres meses (el permiso de residencia se otorga al mismo tiempo que el de trabajo). Esta legislación opera bajo la condición implícita de la temporalidad del empleo, condición bajo la cual se viene operando en este trabajo. Toda expedición de permisos de trabajo causa la aplicación de tasas impositivas.

Siguiendo esta línea de pensamiento la legislación española clasifica los tipos de permisos de trabajo por cuenta ajena (L.O. 7/85, art. 18). Como ya fue indicado, sigue siendo operativa la condición de temporalidad (90 días), que resulta en permisos de trabajo *A* para sitios donde se realizan actividades cíclicas o de temporada. Es fundamental señalar que bajo este permiso se proponen condiciones de:

a) salvaguardias y excepciones (cuando lo aconseja la situación nacional de empleo), más

b) un sistema de preferencias por tipo de trabajo(s), que favorece a aquellos que tengan que ver con el montaje o reparación de maquinaria o de equipos importados.

Los tipos de permisos de categoría *B* son válidos por un año para trabajadores con una profesión, actividad y ámbito geográfico. Este tipo de permiso identifica nueve categorías preferenciales. Lo interesante de este tipo de permiso es su con-

dicionante geográfico, es decir, que esta posición refuerza lo establecido anteriormente en este análisis con referencia a la posibilidad de poder llegar a negociar acuerdos con una cobertura regional, tal como se propuso al inicio de este trabajo.

La legislación española toma una posición interesante con respecto al trabajador por cuenta ajena, independientemente de su actividad económica y su ámbito geográfico, y le otorga el llamado permiso *C*. Este permiso tiene una vigencia de cinco años. Interesantemente, se da preferencia a residentes de ciertas ciudades como Gilbraltar, Ceuta y Melilla. De esta manera, es posible pensar que a través de una negociación bilateral, se pudiera planificar el proceso del movimiento internacional de la mano de obra; es decir, que el otorgamiento de permisos de trabajo pudiera enfocarse también hacia regiones con problemas económicos especiales que pudieran solucionarse otorgando esos permisos.

Por lo que toca al trabajador por cuenta propia, España otorga permisos para laborar en localidades determinadas (permisos *D*), y los permisos de tipo *E* para laborar en cualquier actividad y "sin limitaciones geográficas". En el permiso de tipo *E*, existe la condición de que "la actividad le ocupe la jornada completa o sin necesidad de recurrir a trabajos complementarios". Al discutir esta legislación, es posible relacionarla con el concepto de la liberalización progresiva. Debería quedar claro que las negociaciones sobre los flujos de mano de obra pueden pasar por etapas, asociadas, por ejemplo, con la liberalización del tipo de permisos de trabajo, relacionados, primero, con ciertas categorías de actividad económica, y segundo, por zona geográfica, o con condiciones cambiantes que impliquen requisitos que fueran desde la necesidad de tener un contrato que exija una jornada completa hasta uno cuya jornada sea de medio tiempo; en este sentido, la liberalización progresiva tendría un esquema como el indicado en la figura 8.

Finalmente, España también identifica las relaciones especiales existentes entre zonas fronterizas, y expide el permiso de trabajo de tipo F, ya sea para trabajadores por cuenta propia o por cuenta ajena, con una duración de tres años, que se tramita, al igual que todos los demás permisos, ante la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social. Si la legislación española discutida hasta ahora puede caracterizarse como generosa, su tratamiento de lo que la misma clasifica como prácticas profesionales aparece bastante restringido.

Figura 8
Etapas y áreas de liberalización progresiva

	Áreas		
Etapas de liberalización progresiva	Tipo de actividad económica	Áreas geográficas	Duración de la jornada
I (condiciones restrictivas)	limitada a ciertos tipos	contiguas (zonas fronterizas)	completa
II		definida por nivel de desarrollo	medio tiempo
III (condiciones liberales)	abierta a todas las actividades	abierta	indefinida

Los permisos que se otorgan bajo esta categoría están diseñados "...con el fin de perfeccionarse en usos comerciales o profesionales, ocupando al mismo tiempo un empleo en prácticas". La duración de estos permisos también parece restringida, pues se limitan a 12 meses, prorrogables solamente por otros seis. La extensión de los permisos se da solamente si "existe un convenio internacional de intercambio". De no existir este tipo de convenio, la solicitud de empleo la debe realizar" ...la representación diplomática del país al que pertenezca el solicitante o la empresa que emplee al extranjero". Al parecer, este tipo de permiso no se extiende a los que quieren trabajar por cuenta propia, y su obtención también varía en que, a excepción de los demás permisos, este último tiene que ser tramitado ante la Dirección General del Instituto Español de Emigración, además de tener que recurrir a la Dirección General de Policía para obtener el permiso de residencia o de estancia.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Al igual que todos los países, México debe procurar utilizar los recursos con que cuenta para obtener ventajas comparativas

dentro de la economía mundial. Un factor de la producción con que cuenta el país y que por varias razones no ha podido utilizar de manera económica es su mano de obra; ésta, en combinación con los otros factores de la producción, debe integrarse a estos procesos de integración —especialmente en el contexto de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos. Los flujos de mano de obra mexicana hacia este país han tomado una naturaleza *ad hoc* que complica la relación bilateral e introduce un elemento de tensión.

Los avances en las negociaciones multilaterales sobre servicios de la Ronda Uruguay permiten ver, a través de la aplicabilidad de los conceptos definidos como importantes después de la reunión ministerial de Montreal, cómo puede evolucionar la relación bilateral entre México y Estados Unidos, dada la evolución hacia un sistema binacional de trabajo.

Dado que el trabajo es uno de los principales factores de la producción y que tiene un papel de suma importancia dentro de las economías menos desarrolladas, su exportación temporal a mercados de trabajo internacionales debe ser un factor que impulse el desarrollo nacional. En este sentido, la relación entre mano de obra y desarrollo no puede limitarse a encaminar la economía nacional a un desarrollo intensivo en mano de obra, sino que la incorporación de esta última a la economía internacional y su articulación a distintos mercados de mano de obra debe conceptualizarse como un recurso más que, utilizado de una manera apropiada, debe proporcionar divisas al país y salarios que mejoren el nivel de vida de la clase obrera de México.

La negociación bilateral o multilateral debe reglamentar *de jure* lo que hasta ahora ha sido una relación *de facto*, donde los flujos de mano de obra mexicana hacia los mercados laborales del norte son obstaculizados por Estados Unidos, que estigmatiza al trabajador como un criminal porque viola sus leyes migratorias. Los impedimentos al flujo de la mano de obra mexicana aparecen como barreras arancelarias dentro del marco conceptual que se ha propuesto y que argumenta la existencia de un sistema binacional de trabajo.

Este marco conceptual propone que el desequilibrio entre los subsistemas de trabajo (S'' y S') es lo que permite el flujo de la mano de obra mexicana hacia Estados Unidos, y que ya dentro de ese país existe una permeabilidad en ciertos mercados de trabajo que permite la movilidad intersectorial para una población trabajadora que cuenta con un nivel medio de educación y

con el adiestramiento suficiente para laborar en estos distintos mercados de mano de obra. La permeabilidad de estos mercados de trabajo crea una situación que la apariencia de que existen puestos (*V*) casi ilimitados para los distintos trabajadores. En este sentido *V* no es idéntico a la demanda.

Este trabajo propone que sería factible reglamentar los flujos de la mano de obra si se instituye en México un sistema de certificación de la misma. Esta certificación sería equivalente al otorgamiento de una licencia que reconozca el nivel de adiestramiento y la especialización del trabajador. La certificación de la mano de obra sería el primer escalón en la obtención de permi- os para trabajar en el extranjero. La variedad de permisos que pueden ser negociados ha sido señalada con los ejemplos de la legislación española contemporánea y pueden ser tipificados en correspondencia con las distintas etapas de la liberalización progresiva.

Bibliografía

Alba, Francisco, "Migrant Labor Supply and Demand in Mexico and the United States: A Global Perspective", El Colegio de México, mimeo.

Bean, Frank D., George Vernez y Charles B. Keely, *Opening and Closing the Doors. Evaluating the Immigration Reform and Control Act,* The Rand Corporation and the Urban Institute, Santa Monica y Washington, D.C., 1989.

________, Jurgen Schmandt y Sidney Weintraub (eds.), *Mexican and Central American Population and U.S. Immigration Policy*. Center for Mexican American Studies. The University of Texas at Austin, 1989.

Bustamante, Jorge A., "México-Estados Unidos: Migración indocumentada y seguridad nacional", El Colegio de la Frontera Norte, mimeo., 1990.

Castillo, Gustavo del, "Política de comercio exterior y seguridad nacional en México: Hacia la definición de metas para fines de siglo", *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., vol. 1, enero-junio de 1989.

Commission of the European Communities, "The Labour Force Survey as an Employment Policy Instrument", Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, 1987.

________, "Job Creation in Small and Medium-Sized Enterprises.

Spain, Ireland, Denmark, Greece, Portugal". Programme of Research and Actions on the Development of the Labour Market. Office for Official Publications of the European Communities, vol. III, Luxemburgo, 1987.

________, "The Regions of the Enlarged Community. Third Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community, Summary and Conclusions", Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, 1987.

Committee on the Judiciary, "The Immigration Reform and Control Act of 1986" (P.L. 99-603), House of Representatives, Ninety-Nineth Congress, Second Session, diciembre de 1986.

Conroy, Michael E., Mario Coria Salas y Felipe Vila González, "Socioeconomic Incentives for Migration from Mexico to the U.S. Magnitude, Recent Changes, and Policy Implications", Mexico-U.S. Migration Research Reports, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, Austin, Texas, 1980.

Cornelius, Wayne A. y Jorge A. Bustamante (eds.), *Mexican Migration to the United States. Origins, Consequences, and Policy Options,* Papers prepared for the Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1989.

________, "Labor Migration to the United States: Development Outcomes and Alternatives in Mexican Sending Communities", Final Report to the Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, La Jolla, California, marzo de 1990.

Crane, Keith, Beth J. Asch, Joanna Z. Heilbrunn y Danielle C. Cullinane, *The Effect of Employer Sanctions on the Flow of Undocumented Immigrants to the United States,* The Rand Corporation and the Urban Institute, Santa Monica y Washington, D.C., 1990.

Driscoll, Barbara, *El programa de braceros ferroviarios*, Cuadernos Cefnomex, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1985.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, "The Changing Face of Work", Loughlinstown House, Shankill, Co., Dublin, Irlanda 1988.

Eurostat ACP, "Basic statistics, 1987", Office for Official Publications of the European Community, Luxemburgo, 1987.

Eurostat News, Special Edition, "The Community Labour Force Survey in the 1990s. Proceedings of a seminar held in Luxemburg", Office for Official Publications of the European Community, Luxemburgo, 1988.

Hofstetter, Richard R. (ed.), *U.S. Immigration Policy*, Duke Press Policy Studies, Duke University Press, Durham, North Carolina, 1984.

Martin, Philip, "Early Effects of Immigration Reform on California Farm Labor", en Wayne Cornelius (ed.) *The Changing Role of Mexican Labor in the U.S. Economy: Sectoral Perspectives,* Center for U.S.-Mexican Studies, The University of California, San Diego, La Jolla, California (en prensa).

McCarthy, Kevin F. y R. Burciaga Valdez, *Current and Future Effects of Mexican Immigration in California,* The Rand Corporation, Santa Monica, California, 1986.

Reynolds, Clark W. "Labor Markets Projections for the United States and Mexico and Their Relevance to Current Migration Controversies", *Food Research Institute Studies,* vol 17. Food Research Institute Stanford University, 1980.

Riddle, Dorothy I., *Service Led Growth. The Role of the Service Sector in World Development,* Praeger Publishers, Nueva York, 1986.

Runsten, David y Phillip Leveen, *Mechanization and Mexican Labor in California Agriculture,* Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, La Jolla, California, 1981.

Secretaría del GATT, "Elementos para un proyecto que permita la celebración de negociaciones encaminadas a ultimar todas las partes del marco multilateral", MTN.GNS/28, diciembre de 1989.

________, "Communication from Mexico. Definition: Elements for the Inclusion of Services Provided by Labour in the Framework Agreement and in Further Negotiations", MTN.GNS/W/96, marzo de 1990.

________, "Communication from Argentina, Colombia, Cuba, Egypt, India, Mexico, Pakistan and Peru. Annex on Temporary Movement of Services Personnel", MTN.GNS/W/106, junio de 1990.

Subsecretaría de Comercio Exterior, Secofi, "Elementos para la realización de la segunda etapa del estudio nacional de la economía de los servicios", Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales, junio de 1989.

________, "Informe sobre la participación de México en la Ronda Uruguay del GATT", Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales, enero 5 de 1990.

________, "México en las negociaciones comerciales multilaterales de servicios de la Ronda Uruguay", Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales, s/f.

Selby, Henry A. y Arthur D. Murphy, "The Role of the Mexican Urban Household in Decisions About Migration to the United States", Mexico-U.S. Migration Reports, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, Austin, Texas, s/f.

Simmons, Alan B., "Explaining Migration: Theory at the Crossroads", Paper prepared for the Chaire Quetlet 1987 Conference on "Explanation in the Social Sciences: The Search for Causes in

Demography", Institute Demographie, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Bélgica, 1987.

Vernez, Georges (ed.), *Immigration and International Relations. Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act* (IRCA), The Rand Corporation and the Urban Institute, Santa Monica, California, 1990.

________ y Kevin McCarthy, "Meeting the Economy's Labor Needs Through Immigration: Rationale and Challenges", *A Rand Note,* The Rand Corporation, Santa Monica, California, junio de 1990.

NOTA SOBRE LOS AUTORES

Jagdish N. Bhagwați

Jagdish N. Bagwati es actualmente profesor de Economía en la Universidad de Columbia en Nueva York. Es especialista en la teoría del desarrollo y economía internacional. Ha impartido clases en el Instituto de Estadística de la India (1962-1963), y en el Instituto de Tecnología de Massachusetts (1968-1978). También ha trabajado como consultor para la OECD, la UNCTAD, UNIDO, la OIT y los gobiernos de India y Turquía. Es miembro de la Academia de Artes y Ciencias de Estados Unidos desde 1982, y en 1988 fue ganador del premio Bernard Harms de Alemania. Es autor de más de 200 artículos sobre teoría de comercio internacional y teoría del desarrollo; ha publicado también 15 libros y editado otros 13 en estos campos.

Brian Timothy Bennett

Brian Timothy Bennet es actualmente vicepresidente de la firma consultora internacional SJS Advanced Strategies en Washington, D.C. Es especialista en negociaciones internacionales. Fue el encargado de asuntos mexicanos en la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (de diciembre de 1985 a julio de 1988), y representante en jefe del gobierno de Estados Unidos en el Comité de Coordinación de Países Desarrollados para el Funcionamiento del Sistema del GATT (de agosto de 1987 a julio de 1988). Es coautor de *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, Boulder, Westview Press (1988).

Benito Bucay Faradji

Benito Bucay Faradji es actualmente Director general de Industrias Resistol, S.A. Ha sido gerente general de Fenoquimia, S.A., director de la División de Química y Petroquímica de

Desc, Sociedad de Fomento Industrial, director general del Grupo Sabre, S.A. de C.V., y presidente del Consejo de Pliana, Industrias Nacobre e Industrias Fibracel. Ha recibido el Premio IMIQ al Mérito Profesional, y el Premio Nacional de Química, otorgado por la Sociedad de Química de México.

Gerardo M. Bueno

Gerardo M. Bueno es actualmente director general del Instituto de Capacitación e Investigación para el Desarrollo en Nacional Fianciera. Es especialista en teoría del desarrollo y comercio y desarrollo. Fue director general de Conacyt (1973-1977), embajador de México ante la CEE y el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo, y consultor del Banco Interamericano de Desarrollo. Es coautor de *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México, Nafinsa/Fondo de Cultura Económica, 1971, y de *Hacia una renovación del crecimiento económico de América Latina*, México, El Colegio de México/Institute for International Economics, 1986.

Gustavo del Castillo Vera

Gustavo del Castillo Vera es actualmente director del Programa de Estudios Norteamericanos en El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana. Es especialista en las relaciones comerciales México-Estados Unidos. Fue director del Programa de Estudios Norteamericanos en el CIESAS, México, D.F. (1979-1982), y profesor visitante del Departamento de Estudios Urbanos y Planificación de la Universidad de California en San Diego (1986-1987). Ha publicado "Del sistema generalizado de preferencias a un acuerdo bilateral de comercio" en *Comercio Exterior*, vol. 36 núm. 3, 1986, y fue editor de *México en el GATT: ventajas y desventajas,* Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1987.

William Cline

William Cline es actualmente investigador titular del Institute for International Economics en Washington, D.C. Es especialista en economía internacional, comercio y desarrollo. Fue investigador de la Brookings Institution en Washington, D.C. y profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Princeton. Ha publicado más de 18 libros entre los que se destacan

Internation Trade Policy in the 1980's (1983), *The Future of International Trade in Textiles and Apparel* (1987), *United States External Adjustment and the World Economy* (1989).

I.M. Destler

I.M. Destler es actualmente profesor de la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Maryland y director del Seminario Avanzado de Política Exterior de Estados Unidos en la misma universidad. Es especialista en el funcionamiento del gobierno de Estados Unidos y de la política exterior de este país. Fue investigaddor titular del Carnegie Endowment for International Peace, investigador titular de la Brookings Institution en Washington, y profesor de la Universidad de Princeton. Es miembro del Council on Foreign Relations y de la National Academy of Public Administration. Ganó el premio Gladys M. Kammerer a la mejor publicación en ciencias políticas en 1986. Ha publicado *American Trade Politics: System Under Stress* (1986); *Our Worst Enemy: the Unmaking of American Foreign Policy* (1988); entre otros títulos.

Michael Hart

Michael Hart es actualmente funcionario del Ministerio de Asuntos Extranjeros de Canadá. Al tiempo de escribir este capítulo era director del Center for Trade Policy and Law de la Universidad de Carleton en Ottawa. Es especialista en el comercio exterior de Canadá y en especial las relaciones comerciales Canadá-Estados Unidos. En 1984 participó en la Comisión MacDonald, que recomendó negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y en 1985 regresó al Ministerio y participó en las negociaciones del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Ha publicado "A review of Canadian trade policy" (1982); *Canadian Economic Development and the International Trading System* (1983); "Some Thoughts on Canada-U.S. Sectoral Free Trade" (1983).

Gerald Karl Helleiner

Gerald Karl Helleiner es actualmente profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Toronto. Es especialista en comercio y desarrollo y las relaciones económicas entre paí-

ses desarrolados y subdesarrollados. Fue profesor asistente en la Universidad de Yale (1961-1965), profesor visitante en el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex (1971-1972, 1975) y ha realizado trabajos de consultoría en el Banco Mundial, la UNCTAD, el FMI, la Comisión Brandt y otros organismos internacionales. Es miembro de la Junta de Gobierno del International Development Research Center, y de la Junta de Directores del North-South Institute of Ottawa. Editó *África y el Fondo Monetario Internacional*, Washington, International Monetary Fund (1986), *The Other Side of International Development Policy* y *Non-Aid Economic Relations With Developing Countries in Canada, Denmark, The Netherlands, Norway and Sweden*, Toronto, University of Toronto (1990).

Humberto Jasso

Humberto Jasso es actualmente director de Vitro, Sector Químico y Sistemas de Fluidos. Fue socio fundador de la Fundación Mexicana para la Calidad Total (Fundameca) en 1986, y ha sido presidente del Consejo Directivo Nacional del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) de 1988 a 1989.

Peter G. Morici

Peter G. Morici es actualmente profesor de economía y estudios canadienses de la Universidad de Maine. Es especialista en las relaciones comerciales Estados Unidos-Canadá. Fue profesor de Economía en Augsburg College, Minneapolis (1974-1976), y posteriormente trabajó en la Federal Energy Administration en Washington. En 1978 pasó a la National Planning Association y fue elegido vicepresidente de ésta en 1983. Ha sido director del Grupo de Trabajo del Consejo de Relaciones Exteriores sobre el futuro del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, y vicepresidente de la Asociación Norteamericana de Economía y Finanzas. Los dos libros más recientes del profesor Morici son: *Making Free Trade Work: The Canada U.S. Agreement*, y *Reassessing American Competitiveness*.

Tomás Peñaloza Webb

Tomás Peñaloza Webb es actualmente director adjunto de Banca Serfin. Es especialista en comercio y desarrollo y el sistema

financiero mexicano. Fue director general de Política Industrial en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (1977), encargado de negocios de la embajada de México en la Gran Bretaña (1982), director de asesoría técnica del Grupo Serfin (1983) y secretario del Consejo de Banca Serfin (1987). Es miembro del Consejo de Administración en Aseguradora Mexicana, Aseguradora Hidalgo y Hotelera Calimex. Ha publicado "La inserción de la banca en el sistema financiero internacional", en B. Torres y P. Falk (editores), *La adhesión de México al GATT,* México, El Colegio de México, 1989, "El ritmo de las economías capitalistas y el ciclo de Kondratieff" en *El Trimestre Económico*, vol. LII, núm. 205, 1985.

Michael Joseph Piore

Michael Joseph Piore es actualmente profesor de economía en el Instituto de Tecnología de Massachusetts. Su especialidad es la economía del trabajo y la migración internacional de la mano de obra. Fue consultor del Departamento de Trabajo de Estados Unidos (1968-1970), investigador visitante, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (1969-1970) y profesor asociado de economía del trabajo en el Instituto de Tecnología de Massachussetts (1970-1975). Ha publicado *Birds of Passage. Migrant Labor and Industrial Societies*, Cambridge University Press, 1979, y *The Second Industrial Divide*, Basic Books (1984).

Tomás Rodríguez Weber

Tomás Rodríguez Weber es actualmente director de Servicios Operativos de Celanese Mexicana, S.A. Ha sido gerente de Investigación y Desarrollo de Productos de Consumo de Procter & Gamble, España (1971-1972). Durante los siguientes años ocupó diversos puestos relacionados con empresas filiales dentro de Nacional Financiera; fue subdirector de Planeación Sectorial, Dirección General de Promoción Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1979-1982), director general de Industria Química y Bienes de Consumo, Subsecretaría de Fomento Industrial, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1983-1988).

Jeffrey J. Schott

Jeffrey J. Schott es investigador titular del Institute for International Economics en Washington, D.C. Su especialidad es la economía internacional y las zonas de libre comercio. Fue subdirector de la Oficina de Política Energética Internacional del Departamento del Tesoro de Estados Unidos (1981-1982), investigador responsable del estudio del comercio internacional de servicios del Carnegie Endowment for International Peace (1982-1983) y profesor adjunto de negocios internacionales de la Universidad de Georgetown, Washington, D.C. Ha publicado *The Canada-United States Free Trade Agreement. The Global Impact*, (1988) y *Free Trade Areas and the United States Trade Policy* (1989).

Murray G. Smith

Murray G. Smith es director del Center for Trade Policy and Law de la Universidad de Carleton en Ottawa-Canadá. Su especialidad es el comercio exterior de Canadá y las relaciones comerciales Canadá-Estados Unidos. Fue director de Asuntos Económicos Internacionales del Ministerio de Desarrollo Económico, Victoria, Canadá (1977-1980), Consultor del gobierno de la provincia de Columbia Británica en asuntos de comercio (1982-1983), e investigador titular para relaciones económicas Canadá-Estados Unidos en el C.D. Howe Institute, Toronto (1983-1987). Ha editado *Canada, the Pacific and Global Trade*, Halifax, Institute for Research on Public Policy (1989), y fue coeditor de *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Víctor L. Urquidi

Víctor L. Urquidi es profesor emérito de El Colegio de México. Su especialidad es el pensamiento económico, el desarrollo económico, y la integración económica regional. Fue investigador titular de la CEPAL, Oficina de México (1951-1958), asesor del Banco de México (1958-1964) y presidente de El Colegio de México (1966-1985). Es miembro del Consejo Consultivo de Ciencias de México, presidente honorario de la Asociación Internacional de Economía, y miembro de la Academia de la Investigación Cien-

tífica, México. El profesor Urquidi ha publicado numerosos libros y artículos sobre población y desarrollo en México, y sobre América Latina en la economía internacional. Su libro más reciente, *Unas y otras integraciones*, será publicado este año por El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica.

José de Jesús Valdez

José de Jesús Valdez es actualmente director general del Sector Petroquímico del Grupo Industrial Alfa. Ha sido director general de Petrocel, S.A. (1971-1987), y director general de Polioles, S.A. (1987-1989.)

Gustavo Vega Cánovas

Gustavo Vega es actualmente profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y coordinador del Programa México-Estados Unidos en el mismo centro. Su especialidad son las relaciones económicas México-Estados Unidos, y la diplomacia del comercio multilateral. Ha sido profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, profesor visitante en las universidades Duke y Georgetown, investigador visitante en el Institute of International Studies and Training, Japón, y ha sido asesor de la UNESCO y de las Comunidades Europeas. Ha publicado *México-Estados Unidos 1984*, México, El Colegio de México, 1985, e innumerables artículos sobre las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos.

Sidney Weintraub

Sidney Weintraub es actualmente Dean Rusk Profesor en la Lyndon B. Johnson School of Public Affairs de la Universidad de Texas en Austin. Ha sido Senior Fellow del Brookings Institute en Washington, D.C., Assistant Administrator of the Agency for International Development, y Deputy Assistan Secretary of State for Economic Affairs. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran *Free Trade Between Mexico and the United States*, Washington, D.C., Brookings Institute; *México frente al acuerdo de libre comercio Canadá-Estados Unidos*, México, Diana, 1989; *A Marriage of Convenience: Relations Between Mexico and the United States,* Nueva York, Oxford University Press, 1990, y fue coeditor con Frank Bean de *Mexi-*

can and Central American Population and U.S. Immigration Policy, Austin, University of Texas Press, 1989.

James P. Womack

James P. Womack es actualmente director de investigación del Programa Internacional de Vehículos de Motor del Instituto Tecnológico de Massachussetts. Su especialidad es en los procesos de manufactura flexible, y la industria internacional automotriz. Ha sido gerente del Programa de "Nuevas Perspectivas del Transporte Urbano" del Instituto Tecnológico de Massachussetts (1975-1979), y director fundador y presidente de Caravans for Commuters, Inc., de Nueva Inglaterra (1979-1984). Ha publicado *The Urban Transportation System,* Massachussetts, MIT Press, 1979, *The Future of the Automobile*, Massachussetts, MIT Press, 1984.

Ronald J. Wonnacott

Ronald J. Wonnacott es actualmente profesor de economía en la Universidad de Western Ontario, Canadá. Su especialidad es el comercio internacional y las relaciones comerciales Canadá-Estados Unidos. Ha sido profesor en la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard (1956-1957), profesor visitante de la Universidad de Minnesota (1961-1962), director del Departamento de Economía de la Universidad de Western Ontario (1969-1972) y consultor del Departamento de Industria y del Departamento de Comercio de Canadá. Ha publicado *Canada-U.S. Free Trade: Problems and Opportunities,* Toronto, Ontario Economic Council, 1985, y fue coautor de *Canadian and U.S. Adjustment Policies in a Bilateral Trade Agreement*, Washington, D.C., National Planning Association, 1987.

Enrique Zambrano Benítez

Enrique Zambrano Benítez es director general de Proesa, S.A. de C.V. Anteriormente fue director general de Administración y Servicios, Metalsa, S.A. (1982-1988.) Es miembro del Consejo Consultivo de PYOSA, del Consejo Regional de Multibanco Mercantil de México, del Consejo del Centro de Ciencias y Artes, A.C. y presidente de la Asociación de Ex Alumnos de Stanford, Capítulo Monterrey.

ÍNDICE

LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL A NIVEL SECTORIAL EN NORTEAMÉRICA: LAS INDUSTRIAS QUÍMICA Y AUTOMOTRIZ, EL SECTOR DE SERVICIOS FINANCIEROS Y LOS SERVICIOS DE MANO DE OBRA

Este libro se terminó de imprimir
en junio de 1992 en
Grupo Edición, S.A. de C.V.,
Xochicalco 619, Col. Vértiz-Narvarte,
03600 México, D.F.
Fotocomposición y formación:
Carlos Palleiro.
Se imprimieron 2 000 ejemplares más
sobrantes para reposición. Cuidó la
edición el Departamento de Publicaciones
de El Colegio de México.

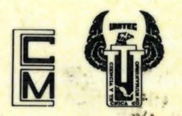
Centro de Estudios Internacionales

Colección México-Estados Unidos

El propósito de los trabajos que recoge este libro es responder a la variedad de preguntas que han surgido en todo el espectro de la sociedad mexicana desde el anuncio de los gobiernos mexicano y estadunidense de que en breve iniciarán negociaciones para llegar a un acuerdo de libre comercio, al cual probablemente se una Canadá: ¿qué efectos tendrá el incremento de la liberalización comercial y financiera con Estados Unidos y Canadá sobre la capacidad de México de diversificar sus relaciones económicas internacionales?, ¿qué políticas internas y de negociación internacional debemos seguir para asegurar una creciente competitividad de nuestra economía y una mayor participación en los mercados internacionales?, ¿en qué condiciones y tiempos, y mediante qué fórmulas institucionales conviene a México formalizar la liberalización comercial y financiera con Estados Unidos y Canadá?, ¿debe formalizarse primero con Estados Unidos o conviene hacerlo conjuntamente con Canadá?, ¿qué ventajas y costos económicos, políticos y sociales tiene una y otra fórmula?, ¿cuál es la capacidad de sectores de la economía mexicana como las industrias petroquímica y automotriz o el sector de los servicios financieros para adaptarse y beneficiarse de un proceso formal de liberalización con aquellos países?, ¿cómo podrían incluirse en la negociación de un acuerdo de libre comercio cuestiones de gran dificultad política como la mano de obra?

A estos y otros interrogantes sobre la liberalización comercial y financiera de México con Estados Unidos y Canadá responden ampliamente los académicos, empresarios y funcionarios mexicanos, así como los representantes de instituciones académicas y privadas estadunidenses y canadienses, que participaron en esta obra.





El Colegio de México

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MÉXICO